

ANALISIS CSIS

Pemilu 1992 dan Kedaulatan Rakyat

- Golkar dan Pemilu 1992
- Program Perjuangan PPP dalam Kampanye Pemilu 1992
- Kampanye dan Perjuangan PDI dalam Pemilu 1992
- Pemilu 1992 Serta Implikasinya Terhadap OPP
- Bung Hatta dan Kedaulatan Rakyat: Sebuah Pemikiran
- Batas-batas Kemampuan Hukum di Indonesia
- Pergeseran Ketenagakerjaan di Pedesaan



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Priyono, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto Ndaru Mursito, Medelina K. Hendytio

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XX, NO. 5, SEPTEMBER-OKTOBER 1991

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 398
- Golkar dan Pemilu 1992
Wahono 400
- Program Perjuangan PPP
dalam Kampanye Pemilu 1992
Ismail Hasan Metareum 408
- Kampanye dan Perjuangan PDI
dalam Pemilu 1992
Soerjadi 418
- Pemilu 1992 Serta Implikasinya
Terhadap OPP
Soemitro 430
- Bung Hatta dan Kedaulatan Rakyat:
Sebuah Pemikiran
Slamet Sutrisno 434
- Batas-batas Kemampuan Hukum di Indonesia
H. Anton Djawamaku 441
- Pergeseran Ketenagakerjaan di Pedesaan
Darinawan Salman 454

Pengantar Redaksi

SEBAGAI organisasi sosial politik terbesar sejak Orde Baru yang berturut-turut memenangkan Pemilu, Golkar tampak bertekad memenangkan kembali Pemilu 1992 secara lebih berkualitas. Untuk mencapai tujuan itu, menurut *Wahono*, Golkar akan menerapkan strategi bertahap dengan formula stabil dan dinamis. Kestabilan memang mutlak diperlukan demi kesinambungan pembangunan, namun faktor dinamika juga tidak dapat dielakkan demi peningkatan pembangunan. Dalam kaitan ini, stabilitas pembangunan sebagai pengamalan Pancasila menuju masyarakat industri modern tetap merupakan kebijaksanaan politik Golkar baik di masa lalu maupun di masa depan. Kemenangan Golkar dalam Pemilu mendatang diharapkan memantapkan mekanisme sistem politik Demokrasi Pancasila, sesuai dengan komitmen politiknya. Dalam rangka ini secara demokratis dilaksanakan proses penyeleksian para calon anggota yang akan duduk di lembaga perwakilan, baik di pusat maupun di Daerah Tingkat I dan Tingkat II, sehingga tampil lebih berkualitas.

Sementara itu, ada beberapa faktor yang akan menentukan keberhasilan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam Pemilu 1992, antara lain kemampuannya untuk mempertahankan eksistensi dan memantapkan jati diri dalam beradaptasi dengan proses sosial politik dan ekonomi sebagai akibat dari perubahan struktural masyarakat Indonesia selama satu dekade ini. Dalam tulisannya, *Ismail Hasan Metareum* menyebutkan bahwa dalam kampanye nanti PPP akan mengumandangkan beberapa konsepsi strategis tentang perjuangan partai yang merupakan hasil keputusan Mukhtar II. Proyeksi masalah dan tantangan besar yang dihadapi seluruh bangsa baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, kehidupan beragama maupun hankam akan menjadi titik pemikiran dan perjuangan PPP, guna mengembangkan budaya konstitusional dalam kehidupan politik seluruh bangsa Indonesia.

Berbeda dengan masa lalu, sekarang ini dan di masa mendatang masyarakat makin mendambakan kehidupan demokrasi dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih kualitatif sifatnya, dalam arti menuntut pelaksanaan yang sesuai dengan kerangka umum sebagaimana dicita-citakan oleh sistem nasional kita. Menurut *Soerjadi*, sekarang ini masyarakat tidak lagi puas dengan pelaksanaan demokrasi yang sifatnya legal formal saja; sebaliknya mereka menuntut bukti dan implementasinya dalam kehidupan nyata sehari-hari. Ini semua merupakan tantangan sekaligus lahan dan modal yang sangat berharga bagi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagai partai politik dalam arti yang sesungguhnya.

Jalan kehidupan bangsa Indonesia, dalam pengamatan Jenderal TNI Purnawirawan *Soemitro*, mula-mula bergerak dari suatu kondisi yang mengacu pada supremasi kekuatan fisik menuju cita-cita di mana kekuatan fisik tidak lagi menjadi penentu keberhasilan. Untuk mencapai tujuan ini diperlukan mutu kekuatan-kekuatan yang mampu berinteraksi da-

lam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara, antara lain konsolidasi intern organisasi politik, pengembangan program-program oleh setiap *think tank* OPP, dan keseimbangan antara jumlah politisi dan teknokrat dalam komposisi anggota DPR/MPR demi pembudayaan praktek politik bermoral Pancasila, terutama pembudayaan proses *bottom up* dalam pengambilan keputusan kebijaksanaan organisasi.

Dalam pemikiran Bung Hatta tentang pemerintahan demokrasi, sebagaimana dibahas oleh *Slamet Sutrisno*, rakyat harus dapat merasakan bahwa mereka memerintah dirinya sendiri. Untuk itu akar-akar demokrasi hendaknya disuburkan, bukan dipatahkan sebelum bisa tegak dan berkembang menjadi matang. Kemerdekaan seharusnya tidak melahirkan suatu bangsa yang mayoritas rakyatnya tidak memiliki kekuasaan, seperti pada zaman kolonial. Kekhususan Demokrasi Pancasila yang dimaksud bukan merupakan demokrasi yang dalam pelaksanaannya justru dibatasi oleh berbagai rintangan yang mengurangi dan bahkan menghilangkan substansinya sendiri. Oleh sebab itu, Bung Hatta sangat mementingkan pendidikan politik rakyat melalui program pencerdasan bangsa dan mengutamakan pendidikan politik pemerintah melalui terjaminnya hak warga negara untuk mengeluarkan pendapat.

Meskipun konstitusi Negara RI menjunjung tinggi asas Negara Hukum, tetapi hukum dalam hidup keseharian mengalami krisis kewibawaan yang semakin serius. Dalam hal ini, *H. Anton Djawamaku* berpendapat bahwa krisis ini sesungguhnya berakar pada politik hukum yang sejak awal kemerdekaan tidak diarahkan kepada terwujudnya citra Negara Hukum, melainkan sekedar subordinasi dari kehidupan politik pada umumnya. Oleh karena itu, hukum senantiasa ditempatkan sebagai instrumen politik. Sebagai akibatnya, kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya mencirikan hukum telah dibiarkan mengambang. Jadi norma hukum yang dibuat itu mengandung kemampuan yang sangat terbatas untuk melayani kepentingan fundamental masyarakat. Keadaan ini semakin memburuk akibat makin banyaknya penyalahgunaan hukum yang dilakukan aparat negara. Untuk mengatasinya, hukum harus dibangun secara esensial dan diperlukan otonomi yang memungkinkan hukum dapat berfungsi secara maksimal.

Meskipun telah terjadi pergeseran ketenagakerjaan dari sektor pertanian ke sektor non-pertanian, menurut *Darmawan Salman*, kondisi ketenagakerjaan di Indonesia belum dapat dikatakan menjadi lebih baik. Sejauh ini pembangunan telah menempatkan kota dalam posisi ekonomi yang makin kuat sehingga mengakibatkan semakin senjangnya kemajuan desa-kota. Ini tercermin dalam lemahnya daya beli desa akibat makin menurunnya nilai tukar produk pertanian dan meningkatnya pengangguran. Kelebihan tenaga kerja petani dan kurangnya lahan pertanian menyebabkan makin deras arus urbanisasi, yang umumnya hanya bisa diserap lapangan kerja sektor-sektor informal kota. Oleh sebab itu, pembangunan seharusnya diarahkan pada investasi dan moneterisasi di pedesaan, terutama yang menyangkut sektor agroindustri dan industri kecil agar kedua sektor ini mampu berperan sebagai sarana proses peralihan kultur menuju masyarakat industrial, yang mengembangkan desa menjadi sentra produksi sekaligus potensi pasar.

Golkar dan Pemilu 1992

Wahono

I

Sebagai organisasi sosial politik peserta pemilihan umum adalah wajar kalau Golongan Karya (GOLKAR) ingin memenangkan kembali Pemilu 1992 nanti. Lebih dari itu GOLKAR ingin menang secara lebih berkualitas. Itu berarti bahwa GOLKAR akan berusaha keras untuk tampil lebih baik di mata rakyat pemilih, dan ikut berperan dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu tersebut pada setiap tahapnya. Dengan demikian kemenangan GOLKAR dalam Pemilu 1992 sekaligus mengandung arti peningkatan kualitas demokrasi kita secara bermakna.

Ada tiga alasan pokok mengapa GOLKAR harus memenangkan Pemilu 1992 yaitu:

- (1) Untuk menjamin kelanjutan proses perealisasi tekad Orde Baru melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen;
- (2) Untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka

mewujudkan masyarakat industri modern yang maju berdasarkan Pancasila dalam Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (PJPT-II);

- (3) Untuk memantapkan Format Politik Baru dan meningkatkan kualitas bekerjanya mekanisme sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang dibangun.

II

Sebagaimana diketahui Orde Baru lahir dengan latar belakang kemelut politik yang berkepanjangan. Pada waktu itu bangsa kita boleh dikata tidak berkesempatan memahami, menghayati dan membudayakan Pancasila dan UUD 1945 dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tidak lama setelah Proklamasi bangsa kita disibukkan oleh revolusi mempertahankan kemerdekaan. Kemudian sebentar memasuki Republik Indonesia Serikat (RIS) dan selanjutnya bernaung di bawah UUDS 1950 dengan Demokrasi Liberalnya. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan

kembali ke UUD 1945 pada mulanya memang membawa harapan besar. Tapi sistem Demokrasi Terpimpin yang menyertainya justru melakukan berbagai macam penyimpangan terhadap konstitusi itu.

Selama 20 tahun lebih merdeka bangsa kita mengalami ketidakstabilan politik yang berkepanjangan yang diwarnai oleh pertentangan ideologi dan politik yang tajam. Kabinet silih berganti, pemberontakan-pemberontakan bersenjata meletus, dan kehidupan sosial-ekonomi masyarakat terus merosot. Pemilihan Umum 1955 yang diharapkan akan membawa kestabilan politik, meredakan pertentangan ideologi, dan kesempatan untuk memulai pembangunan ekonomi, ternyata justru memperburuk situasi dan kondisi. Jumlah partai politik bukannya makin sedikit, malahan makin bertambah. Meskipun ada empat partai besar (PNI, Masyumi, NU dan PKI) yang dihasilkan oleh Pemilu 1955, tak ada satu pun yang meraih mayoritas suara dan kursi. Bahkan tidak ada satu partai pun yang memperoleh 25% suara dalam Pemilu tersebut. Demikianlah Pemilu 1955 memperkuat Format Politik Lama yang banyak partai, tanpa ada yang memiliki mayoritas suara dan kursi. Sistem politik Demokrasi Liberal yang berlaku pada waktu itu bukan saja tidak stabil, tetapi juga tidak memungkinkan untuk dapat bekerja secara wajar dan sehat. Situasi tersebut menunjukkan bahwa sistem politik model itu memang tidak cocok bagi bangsa Indonesia.

Di zaman Demokrasi Terpimpin ada upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi tidak dapat dikatakan bermakna. Di samping Masyumi dan PSI yang memang sudah dibubarkan, jumlah partai yang diperkenankan terus hadir masih banyak, yaitu 10 buah. Sementara itu pertentangan ideologi dan politik justru makin menajam yang akhirnya bermuara pada meletusnya Peristiwa G30S/PKI yang

nyaris menghancurkan bangsa dan negara kita.

PKI yang mendapat angin di zaman Demokrasi Terpimpin berusaha keras dengan menghalalkan segala macam cara, termasuk teror politik terhadap mereka yang dianggap lawannya, untuk berkuasa dan mengkomunikasikan Indonesia. Sementara itu mereka yang melihat bahaya PKI ini menyusun kekuatan pula untuk menghadapi tantangan PKI. Di kalangan pimpinan ABRI, terutama Angkatan Darat, kekhawatiran terhadap bahaya PKI ini meningkat dan untuk menghadapinya berusaha menjalin kerja sama dengan kekuatan-kekuatan yang setia kepada Pancasila, dan anti-komunis. Kekuatan-kekuatan ini kemudian berhimpun ke dalam Sekretariat Bersama (Sekber) Golongan Karya (GOLKAR) yang kemudian menjadi GOLKAR yang kita kenal sekarang ini.

Demikianlah semenjak proses kelahirannya di zaman Demokrasi Terpimpin GOLKAR telah memiliki ikatan batin dan historis yang dalam dengan ABRI. Ikatan batin dan sejarah itu direkat dengan persamaan visi dan persepsi untuk memperjuangkan tegak dan terlaksananya Pancasila dan UUD 1945.

Setelah makar politik G30S/PKI berhasil dihancurkan dan Orde Baru muncul ke permukaan, maka adalah wajar kalau ABRI dan GOLKAR menjadi pemrakarsa dan pendukung utama dari tekad Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Tekad tersebut adalah konsekuensi logis dari persamaan visi dan persepsi ABRI dan GOLKAR terhadap Pancasila dan UUD 1945 yang merekat ikatan batin dan historis mereka. Dari situ tersimpul satu dari tiga alasan untuk memenangkan kembali GOLKAR dalam Pemilu 1992 nanti. Yaitu untuk menjamin pelaksanaan tekad Orde

Baru dalam melaksanakan Pancasila dan Orde Baru secara murni dan konsekuen.

III

Sebagaimana diketahui, Orde Baru juga berkomitmen untuk melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang dengan terlebih dahulu memberikan prioritas bidang ekonomi. Pelaksanaan pembangunan nasional ini berkaitan erat dengan tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Logikanya, pelaksanaan pembangunan nasional juga merupakan realisasi tekad Orde Baru itu. Itulah sebabnya mengapa kita menjadikan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Dalam melaksanakan pembangunan nasional kita memilih strategi bertahap dengan formula stabil-dinamis. Strategi bertahap mengandung makna bahwa secara realistis pembangunan itu hanya mungkin dapat dilaksanakan setahap demi setahap, tidak mungkin sekali jadi. Membangun adalah suatu proses yang panjang, bukan ibarat lampu Aladin yang ajaib, *simsalabim* lalu jadi. Pada tiap tahap pembangunan kita dapat mengevaluasi apa-apa yang sudah berhasil dicapai, apa-apa yang belum, dan persoalan-persoalan baru apa yang muncul. Berdasarkan itu kita dapat membuat rencana yang lebih tepat dan lebih cermat untuk tahap berikutnya.

Formula stabil-dinamis dari pembangunan mengandung arti bahwa keberhasilan pembangunan tersebut tergantung pada kehadiran suasana kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang stabil dan sekaligus juga dinamis. Kestabilan diperlukan agar pelaksanaan pembangunan dapat berlangsung tanpa gangguan-gangguan yang mengalihkan perhatian terhadapnya. Sedangkan dinamika berfungsi bukan saja

untuk menjaga agar kestabilan yang ada tidak mengalami stagnasi, tetapi sekaligus juga menunjukkan pentingnya meningkatkan kualitas pembangunan nasional itu sendiri dari satu tahap ke tahap berikutnya; antara lain ditinjau dari segi perencanaan, pelaksanaan, partisipasi, pendistribusian hasil serta tanggungjawab, dan pengawasannya. Ditinjau dari dimensi politik, dinamika itu mengandung arti peningkatan kualitas sistem politik demokrasi Pancasila yang sedang dibangun secara bertahap pula. Bersamaan dengan itu bangsa kita membangun dirinya dan sekaligus merealisasikan tekadnya untuk melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuen.

Menjelang berakhirnya Pelita V dan juga Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT-I) yang tengah dilaksanakan sekarang ini kita mencatat hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai di berbagai bidang kehidupan bangsa dan negara. Dunia mengakui kemajuan yang telah kita capai seperti dalam bidang ekonomi, pertanian, industri, transportasi dan pariwisata, pendidikan, komunikasi dan informasi, kependudukan dan keluarga berencana, kesehatan, kehidupan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kebudayaan, kestabilan politik dan HANKAM. Kita mengetahui dan mengakui bahwa masih ada kelemahan dan kekurangan yang belum dapat dipecahkan secara memuaskan, seperti kesenjangan sosial, kasus-kasus korupsi dan penyelewengan, ketertinggalan dalam IPTEK, masalah pertanahan dan hukum. Sungguhpun begitu, neraca pembangunan sejauh ini jelas memperlihatkan bahwa keberhasilannya jauh lebih banyak daripada kelemahan dan kekurangannya. Itulah sebabnya mengapa kita yakin bahwa pada akhir Pelita V dan PJPT-I kerangka landasan pembangunan sudah akan mantap untuk memasuki Era Tinggal Landas dalam PJPT-II.

Sebagai organisasi sosial politik terbesar di zaman Orde Baru ini, GOLKAR bersama-sama keluarga besarnya memainkan peranan yang sangat instrumental dalam menyukseskan pembangunan nasional ini dari satu tahap ke tahap berikutnya. Mulai dari menghimpun aspirasi masyarakat, merumuskannya ke dalam rencana pembangunan, melaksanakannya, mengawasinya, menikmati hasil-hasilnya, sampai kepada memikul tanggungjawab terhadap kelemahan dan kekurangannya yang masih ada dan perlu diperbaiki. Dalam rangka mengembangkan masukan untuk GBHN 1993, GOLKAR semenjak dua tahun yang lalu telah menghimpun aspirasi-aspirasi yang hidup dalam masyarakat melalui kader-kadernya dari bawah sampai ke atas. Aspirasi-aspirasi dari bawah itu sedang diramu GOLKAR menjadi program-program yang akan diperjuangkannya dalam Sidang Umum MPR 1993, terutama untuk GBHN 1993. Melalui itu GOLKAR bersama-sama keluarga besarnya sedang menyisipkan diri dengan sebaik-baiknya untuk menyumbangkan pikiran buat menyusun Rencana PJPT-II yang cermat dalam rangka memenuhi keinginan bangsa kita untuk menjadi masyarakat industri modern yang maju berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dari situ jelas terlihat kebijaksanaan politik GOLKAR untuk meneruskan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila menuju masyarakat industri modern yang maju. Itulah alasan kedua bagi kemenangan GOLKAR dalam Pemilu 1992 nanti, yaitu untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

IV

Ditinjau dari segi politik, sukses pembangunan nasional tercermin dalam lan-

dasan dan kerangka sistem politik Demokrasi Pancasila yang sudah berhasil kita bangun sejauh ini. Hal itu terlihat dari kehadiran lembaga-lembaga politik yang dikehendaki oleh UUD 1945, seperti lembaga-lembaga politik di supra struktur. Di infra struktur kita telah berhasil menyederhanakan sistem kepartaian dari yang jumlahnya banyak (10) menjadi tiga organisasi sosial politik, yaitu PPP, GOLKAR dan PDI. Kita juga telah berhasil melaksanakan Pemilu secara reguler, dan pada tiap Pemilu GOLKAR berhasil memenangkan mayoritas suara. Pemilu telah menjadi titik awal dari siklus lima tahunan dalam kehidupan politik demokrasi, yang kemudian diikuti dengan Sidang Umum MPR yang antara lain menghasilkan GBHN, memilih Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden. Bersamaan dengan itu kita sesungguhnya sedang membangun dan melembagakan sistem politik menjadi sistem politik Demokrasi Pancasila yang konstitusional dan berdasarkan hukum sesuai dengan tekad Orde Baru.

Konsensus nasional dalam Sidang Umum MPR 1978 tentang P-4 merupakan terobosan penting dalam kehidupan politik dalam rangka memasyarakatkan dan membudayakan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan ideologi nasional. Konsensus nasional yang dicapai melalui paket lima undang-undang bidang politik tahun 1985 untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan terobosan penting lain dalam kehidupan politik. Terobosan ini bukan saja penting dalam arti mengakhiri pertentangan ideologi yang pernah ada dalam diri bangsa, tetapi sekaligus juga memberi rangsangan baru bagi bangsa kita untuk memahami, menghayati, membudayakan dan mengamalkan Pancasila. Bersamaan dengan itu proses membangun budaya politik Demokrasi Pancasila mela-

lui pendidikan politik dapat lebih ditingkatkan.

Meskipun demikian, GOLKAR juga tidak menutup mata tentang masih adanya kelemahan dan kekurangan dalam sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun dan lembagakan. Sesuai dengan pengamatan masyarakat GOLKAR juga melihat bahwa belum semua lembaga politik kita berfungsi sebagaimana mestinya. DPR, misalnya, meskipun sudah makin berfungsi tetapi masih perlu meningkatkan kualitas. Demikian pula halnya dengan organisasi-organisasi sosial politik dan kemasyarakatan yang dinilai oleh banyak orang, terutama para pakar, dalam kadar yang berbeda-beda masih belum begitu mandiri dan berfungsi sebagaimana mestinya. Salah satu masalah berat yang tampak masih dihadapi oleh orpol dan ormas ini adalah kesulitan dalam mengembangkan mekanisme demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai Demokrasi Pancasila di dalam dirinya. Hal itu antara lain berkaitan erat dengan kenyataan bahwa bangsa kita masih dalam proses mewujudkan budaya politik Demokrasi Pancasila di dalam dirinya. Bangsa kita yang tengah berada dalam masa transisi ini sedang mengalami transformasi atau pembaharuan budaya politik, dari budaya politik lama menjadi budaya politik baru, yaitu budaya politik Demokrasi Pancasila. Itulah sebabnya kita kadang-kadang masih melihat adanya sikap dan tingkahlaku politik yang kurang atau tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dalam masyarakat, termasuk di kalangan tokoh politik dan pemimpin lainnya.

Sebagaimana dapat dilihat, kelemahan dan kekurangan yang masih ada pada umumnya bersifat kualitatif. Sejalan dengan itu masalah pembangunan politik yang kita hadapi sekarang dan di masa datang terutama bersifat keperluan untuk

meningkatkan kualitas sistem politik Demokrasi Pancasila secara bertahap dan bermakna. Memang peningkatan kualitas bukannya tidak ada. Kalau kita teliti pelaksanaan Pemilu selama empat kali yang telah dilalui di zaman Orde Baru ini, maka peningkatan kualitas itu telah terjadi secara cukup bermakna. Dalam Pemilu 1992 nanti GOLKAR sangat berkeinginan untuk lebih meningkatkan lagi kualitas penyelenggaraannya. Itulah sebabnya mengapa GOLKAR sejak awal sudah mencanangkan tekadnya untuk memenangkan lagi Pemilu 1992 secara lebih berkualitas.

V

Sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun ini dapat diibaratkan sebagai sistem politik demokrasi dalam transisi. Ini disebabkan oleh sistem politik Demokrasi Pancasila yang masih dalam proses pelembagaan untuk menjadi sistem politik demokrasi yang handal, yaitu sistem politik yang memiliki kualitas kemandirian yang tinggi sehingga memungkinkannya untuk berkembang secara terus-menerus. Kapasitas dan kapabilitas sistem politik Demokrasi Pancasila yang tinggi juga menumbuhkan sikap responsif terhadap aspirasi masyarakat yang terus berkembang dan tuntutan zaman yang sering berubah.

Yang menarik perhatian ialah, meskipun sistem politik Demokrasi Pancasila ini masih pada taraf transisi menuju kemantapan atau kemapanannya, ia terbukti mampu berfungsi sehingga memungkinkan terlaksananya pembangunan di segala bidang, termasuk bidang politik. Dengan segala kelemahan dan kekurangannya yang sekaligus mencerminkan kualitasnya yang masih relatif rapuh, sistem politik ini memperlihatkan perjalanan cerita suksesnya semenjak Orde Baru lahir. Sambil

menyempurnakan dirinya secara bertahap, sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun ini sekaligus berhasil melaksanakan pembangunan nasional dengan sukses. Oleh sebab itu, kunci keberhasilannya perlu dicari dan dipelajari.

Ada beberapa anggapan bahwa kunci keberhasilan pelaksanaan pembangunan nasional ini terletak pada keberhasilan Orde Baru dalam menciptakan dan memantapkan Format Politik Baru yang relevan dengan sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang dibangun sehingga memungkinkan bekerja dengan baik dalam mendukung pembangunan nasional. Sesuai dengan formula pembangunan nasional, Format Politik Baru ini berhasil menciptakan, mengembangkan dan memantapkan suasana kehidupan politik yang stabil-dinamis. Pada tahap permulaan sewaktu sistem politik itu masih sangat rapuh, kestabilan politik mendapat tempat yang dominan dibandingkan dengan dinamika masyarakat. Semakin kadar kerapuhannya berkurang, dinamika masyarakat makin mendapat ruang gerak dalam sistem politik, sejauh hal itu tidak membahayakan kestabilan politik yang diperlukan. Bilamana dinamika masyarakat memperlihatkan gejala-gejala yang mencemaskan, maka kestabilan politik kembali kepada posisinya yang lebih dominan. Dan sebaliknya, suasana kehidupan politik stabil-dinamis yang bersifat elastis itu berkembang menjadi kondisi obyektif politik baru, yang memungkinkan bekerjanya sistem politik Demokrasi Pancasila yang telah kita bangun semenjak Orde Baru lahir.

Untuk lebih memahami makna positif dari kondisi obyektif politik baru yang dihasilkan oleh Format Politik Baru, perlu kita memperbandingkannya dengan kondisi obyektif politik lama yang diciptakan dan dikembangkan oleh Format Politik Lama. Pertama, sistem banyak partai merupakan

salah satu ciri dari Format Politik Lama, baik di zaman Demokrasi Liberal maupun di masa Demokrasi Terpimpin. Ciri kedua ialah bahwa tidak ada satu partai pun yang berhasil menang dengan mayoritas suara dalam Pemilu yang pernah diadakan (1955) atau memiliki mayoritas kursi di lembaga perwakilan. Kedua ciri tersebut telah menciptakan dan mengembangkan ketidakstabilan politik yang diwarnai oleh pertentangan ideologi dan politik yang tajam. Itulah kondisi obyektif kehidupan politik yang diciptakan dan dikembangkan oleh Format Politik Lama yang mengakibatkan sistem politik yang ada dan berlaku pada waktu itu, Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, tidak mampu bekerja.

Berbeda dengan Format yang lama, Format Politik Baru yang diciptakan dan dimantapkan oleh Orde Baru ini telah berhasil menyederhanakan sistem banyak partai menjadi tiga organisasi sosial politik seperti sekarang ini. Hal itu sekaligus menjadi salah satu cirinya. Ciri keduanya adalah kenyataan bahwa salah satu dari ORSOSPOL itu, yaitu GOLKAR, berhasil keluar sebagai pemenang dengan mayoritas suara yang nyaman (*comfortable majority*) dalam empat kali Pemilu yang telah diselenggarakan di zaman Orde Baru ini. Di samping itu, GOLKAR bersama-sama keluarga besarnya berhasil pula memiliki mayoritas kursi yang nyaman di MPR dan DPR. Sebagai mayoritas yang besar mereka berfungsi sebagai basis kekuatan yang menjadi pendukung utama Presiden/Mandataris dengan kabinetnya. Kehadiran basis atau pendukung utama yang kuat seperti itu menjamin kehadiran kestabilan politik yang dinamis selama Orde Baru ini. Itulah kondisi obyektif politik baru yang dibawa, dipelihara dan dimantapkan oleh Format Politik Baru yang sekarang ini.

Kenyataan bahwa Format Politik Baru ini telah berhasil menciptakan dan me-

mantapkan suasana kehidupan politik stabil-dinamis sebagai kondisi obyektif politik baru yang memungkinkan bekerjanya sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang dibangun kiranya tidak mungkin dapat dibantah oleh siapapun. Bersamaan dengan itu, kenyataan bahwa sistem politik ini telah berhasil membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang jauh lebih baik dari zaman-zaman sebelum Orde Baru lahir merupakan cerita sukses yang juga tidak dapat dibantah. Logikanya, Format Politik Baru ini memiliki relevansi yang sangat kuat dengan sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang dibangun yang telah membuktikan keberhasilan bekerjanya dalam menyukseskan pembangunan nasional di segala bidang selama ini. Pemantapan Format Politik Baru ini jelas merupakan pilihan terbaik untuk meningkatkan bekerjanya mekanisme sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun untuk menyukseskan PJPT-II menuju masyarakat industri modern yang maju berdasarkan Pancasila. Kemenangan GOLKAR kembali dalam Pemilu 1992 akan menjamin pemantapan Format Politik Baru ini. Itulah alasan ketiga mengapa GOLKAR harus menang dalam Pemilu 1992 nanti dengan suara dan kursi mayoritas yang komfortabel seperti atau sama dengan hasil Pemilu 1987 yang lalu.

VI

Sebagaimana dapat dipahami dari seluruh uraian di atas tekad GOLKAR untuk memenangkan Pemilu 1992 dengan suara dan kursi mayoritas yang besar bukanlah untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk kepentingan seluruh rakyat, bangsa dan negara. Kemenangan itu dimaksudkan untuk menjamin penerusan realisasi tekad Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsek-

kuen. Ia juga dimaksudkan untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila dalam rangka mewujudkan masyarakat industri modern yang maju dalam Era Tinggal Landas nanti. Kemenangan itu diperlukan untuk semakin memantapkan Format Politik Baru yang telah terbukti memiliki relevansi yang sangat kuat dengan sistem politik Demokrasi Pancasila yang tengah dibangun; kemantapan tersebut merupakan suatu keharusan dalam menciptakan, memelihara dan mengembangkan kondisi obyektif politik baru yang berfungsi positif guna menyukseskan pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan tekad Orde Baru.

Tekad GOLKAR untuk menang secara lebih berkualitas menyimpulkan konsistensi komitmennya untuk meningkatkan mutu sistem politik Demokrasi Pancasila yang sedang dibangun dalam prosesnya menuju sistem politik yang mantap dan handal sehingga memungkinkannya berfungsi secara efektif dalam PJPT-II atau Era Tinggal Landas nanti.

Ada dua hal pokok yang sedang dilakukan GOLKAR untuk meningkatkan mutu demokrasi dalam kaitannya dengan tekadnya memenangkan Pemilu 1992 secara berkualitas. Pertama, proses penyeleksian calon-calon GOLKAR untuk menjadi wakil-wakil rakyat di MPR, DPR, DPRD Tingkat I dan DPRD tingkat II. GOLKAR mengembangkan mekanisme penyeleksian yang demokratis yang memungkinkan kalangan Keluarga Besar GOLKAR mengajukan calon-calon yang dianggapnya pantas masuk ke dalam proses penyeleksian. Sejumlah kriteria obyektif dipakai dalam proses seleksi di samping kriteria standar seperti PDLT. Di samping itu, GOLKAR juga memberikan perhatian penting kepada generasi muda, wanita, cendekiawan kelompok strategis lainnya,

aspirasi masyarakat setempat di mana si calon akan dipasang. Melalui itu semua GOLKAR akan dapat mencalonkan tokoh-tokohnya yang betul-betul kapabel dan representatif.

Makna kapabel dan representatif ini terutama diukur melalui dua kriteria pokok, di samping kriteria-kriteria lain yang telah dikemukakan sebelumnya. Pertama, untuk MPR dan DPR, si calon perlu memiliki wawasan nasional yang mantap, terutama karena MPR dan DPR mengolah masalah-masalah yang bersifat nasional. Di situ kadar kapabilitasnya menjadi pusat perhatian. Kedua, si calon perlu mempunyai pengetahuan yang dalam tentang masyarakat setempat yang akan diwakilinya. Melalui itu dia diharapkan akan dapat menyerap aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Di situ kadar representatifnya yang menjadi perhatian. Bilamana dalam diri seorang calon terdapat kombinasi yang baik dari kedua kriteria ini, maka dia diperkirakan akan dapat meramu aspirasi masyarakat setempat yang diwakilinya ke dalam kepentingan nasional melalui wawasan nasional yang dimilikinya. Dengan

demikian kepentingan nasional yang berhasil dirumuskannya bersama-sama dengan wakil-wakil rakyat yang lain akan memiliki relevansi yang kuat bukan saja dalam ruanglingkup nasional, tetapi juga dalam ruanglingkup masyarakat setempat yang diwakilinya. Maka menjadilah dia tokoh nasional yang sekaligus representatif bagi masyarakat setempat yang diwakilinya.

Memang tidak mungkin semua calon GOLKAR akan dapat memenuhi kedua kriteria pokok itu dengan baik dan memuaskan. Yang ingin dikemukakan GOLKAR ialah agar rakyat tahu bahwa di samping kriteria-kriteria lain, kedua kriteria itu juga dipakai dalam proses menyeleksi calon. Dari situ terlihat kesungguhan upaya GOLKAR untuk meningkatkan kualitas demokrasi kita.

Upaya lain untuk tujuan yang sama ialah komitmen GOLKAR untuk ikut meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu 1992. GOLKAR ingin menang karena kekuatan kualitas diri dan pengabdianya kepada masyarakat, bangsa dan negara dalam Pemilu yang berkualitas pula.

Program Perjuangan PPP dalam Kampanye Pemilu 1992

Ismail Hasan Metareum

I

Para pengamat politik menyatakan, Pemilihan Umum tahun 1992 mungkin merupakan masa yang paling krusial bagi Partai Persatuan Pembangunan. Dalam arti, bahwa proses-proses sosial politik dan ekonomi sebagai akibat dari perubahan-perubahan struktural masyarakat yang berlangsung selama hampir satu dekade ini telah melahirkan dampak bagi orientasi politik masyarakat. Kemampuan Partai Persatuan Pembangunan untuk mempertahankan eksistensi dirinya sangat tergantung pada sejauh mana Partai berlambang Bintang ini beradaptasi pada perubahan-perubahan itu dan sampai sejauh mana maksimalisasi daya interennya untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut.

Perubahan-perubahan yang terjadi akibat proses pembangunan, terutama pembangunan ekonomi itu bersifat struktural dan dalam beberapa hal, perubahan-perubahan itu relatif menghapuskan akar-akar keberadaan Partai Persatuan Pembangunan. Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan

Orde Baru ini telah memunculkan pergeseran-pergeseran konfigurasi kekuatan-kekuatan yang menentukan di dalam masyarakat, sehingga berpengaruh terhadap keberadaannya di masa depan.

Konstataasi di atas amat relevan sebagai asumsi dasar bagi Partai Persatuan Pembangunan untuk menentukan jatidiri, fungsi dan perannya dalam pembangunan, yang terefleksi ke dalam program perjuangan yang akan ditampilkan kepada masyarakat melalui kegiatan Kampanye Pemilihan Umum yang akan datang.

Memasuki masa kampanye yang tinggal beberapa bulan lagi, setiap Organisasi Peserta Pemilu (OPP), yakni Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia dituntut untuk melakukan persiapan yang matang dalam berbagai hal, baik konsep-konsep yang akan ditawarkan kepada masyarakat, kemandapan dan kesiapan aparat pelaksana teknis Pemilu, maupun perlengkapan dan fasilitas yang diperlukan dalam pelaksanaan Pemilu, sehingga kegiatan Kampanye sebagai tahapan kedelapan dari rangkaian kegiatan Pemilu 1992, diharap-

kan dapat berjalan lancar, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kegiatan kampanye merupakan tahapan yang sangat penting bagi setiap OPP dalam upaya menarik simpati dan dukungan masyarakat untuk meraih perolehan suara yang sebesar-besarnya pada pelaksanaan Pemilihan Umum. Urgensi kampanye bagi Partai Persatuan Pembangunan, kecuali merupakan arena promosi gagasan dan program perjuangan Partai dalam mengantisipasi perkembangan masyarakat untuk kurun waktu lima tahun mendatang, juga sekaligus sebagai sarana silaturahmi dan komunikasi langsung dengan para warga dan massa pendukung Partai.

Oleh karena itu, maka sejak dini Partai Persatuan Pembangunan memandang perlu mengemukakan beberapa konsepsi strategis tentang program perjuangan Partai untuk ditampilkan dalam Kampanye Pemilu 1992 yang akan datang. Sudah barang pasti, program perjuangan yang menjadi tema dan materi kampanye adalah program perjuangan Partai yang berhubungan dengan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Program perjuangan sebagaimana dimaksud merupakan hasil keputusan Mukhtar II Partai Persatuan Pembangunan tahun 1989 yang disesuaikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat yang cenderung semakin maju, kritis dan kualitatif.

Selubungan dengan hal tersebut di atas, tulisan ini mencoba memberikan gambaran tentang "Program Perjuangan PPP dalam Kampanye Pemilu 1992" secara sederhana, yang dalam pemaparannya akan diawali dengan uraian mengenai apa dan siapa Partai Persatuan Pembangunan, proyeksi masalah yang dihadapi bangsa di masa depan, terakhir Program yang hendak

ditawarkan dalam kegiatan Kampanye Pemilihan Umum.

II

Untuk dapat memahami Partai Persatuan Pembangunan diperlukan pendekatan dan pemahaman, yang mencakup hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Pancasila sebagai asas perjuangan. Pancasila sebagai satu-satunya asas ditetapkan oleh Mukhtar I bulan Agustus 1984, sebelum lahirnya Undang-undang yang menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Dengan demikian, penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bukanlah karena adanya Undang-undang, tetapi, berdasarkan atas kesadaran dari tokoh-tokoh dan warga Partai Persatuan Pembangunan terhadap Pancasila. Kesadaran yang demikian itu sangat penting, terutama dalam proses pelebagaan dan pelaksanaan Pancasila secara lebih kongkret di tengah-tengah kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensinya.

Partai Persatuan Pembangunan selanjutnya berkeinginan untuk mewujudkan Pancasila secara nyata dan terasa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta berusaha dengan sungguh-sungguh mewujudkan Pembangunan Nasional benar-benar sebagai pengamalan Pancasila.

Dengan pandangan tersebut, Partai Persatuan Pembangunan senantiasa dan akan terus berusaha menggunakan parameter ideologis untuk menilai dan menguji, apakah seluruh aktivitas pembangunan benar-benar dilaksanakan sesuai dengan parameter ideologi Pancasila.

Partai Persatuan Pembangunan karenanya akan berusaha untuk mencegah dilak-

sanakannya program dan kegiatan pembangunan yang bertentangan dengan parameter ideologis tersebut, yakni nilai-nilai Pancasila.

Di samping itu, Partai Persatuan Pembangunan ingin tetap dengan gigih mempertahankan dan membela kemurnian Pancasila dan akan berusaha dengan sekuat tenaga menghadapi siapa pun yang mencoba mengebiri, memanipulasi serta menyalahgunakan Pancasila sebagai alat untuk kepentingan subyektif golongannya.

Kedua, Tujuan Partai Persatuan Pembangunan. Sesuai dengan UU No. 3 tahun 1975 Jo. UU No. 3 tahun 1985, serta ketentuan yang termuat dalam AD-ART, Partai Persatuan Pembangunan bertujuan untuk:

- (1) Mewujudkan cita-cita bangsa sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945;
- (2) Menciptakan masyarakat yang adil dan makmur, spiritual dan material berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Mengembangkan kehidupan demokrasi Pancasila.

Ketiga, Fungsi Partai Persatuan Pembangunan. Sebagai kekuatan sosial politik, Partai Persatuan Pembangunan berfungsi untuk:

- (1) Menyalurkan aspirasi rakyat secara sehat;
- (2) Mewujudkan hak-hak politik rakyat;
- (3) Membina anggota-anggotanya menjadi warganegara Republik Indonesia yang bermoral Pancasila dan setia terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

- (4) Mendidik kesadaran politik rakyat.

Keempat, Usaha Partai Persatuan Pembangunan. Untuk mencapai tujuan Partai Persatuan Pembangunan, dilakukan berbagai usaha, antara lain:

- (1) Membangun manusia Indonesia seluruhnya dan seluruh masyarakat Indonesia menuju terwujudnya manusia Pancasila yang beriman, bertaqwa, taat beribadah kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala, serta sejahtera lahir dan batin;
- (2) Meningkatkan kesadaran rakyat akan hak dan kewajibannya selaku warganegara dari negara hukum yang merdeka, berdaulat, bersatu dan demokratis;
- (3) Menggairahkan partisipasi seluruh rakyat dalam pembangunan nasional, serta mengusahakan adanya keseimbangan antara pembangunan spiritual dan material;
- (4) Memperjuangkan terbentuknya perundang-undangan nasional yang sesuai dengan tuntutan pembangunan dan tingkat kesadaran hukum masyarakat, serta dinamika yang berkembang dalam masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- (5) Mewujudkan terciptanya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, sehingga mampu menunjang pembangunan di segala bidang;
- (6) Mendorong agar perekonomian nasional disusun bersama berdasarkan asas kekeluargaan, sehingga tercapai tingkat kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang adil dan merata;
- (7) Memberantas paham komunisme/marxisme/leninisme dan paham-paham lain yang bertentangan dengan Panca-

sila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kelima, Prinsip Perjuangan Partai Persatuan Pembangunan. Untuk meraih tercapainya tujuan Partai Persatuan Pembangunan dan dalam upaya mengembangkan berbagai usaha dan kegiatan pembangunan, Partai Persatuan Pembangunan senantiasa berpegang pada prinsip-prinsip perjuangan, sebagai berikut:

- (1) Prinsip Ibadah. Dengan prinsip ini diharapkan tampil dan berkembang pejuang-pejuang Partai yang ikhlas berkorban, memiliki dedikasi yang tinggi, memiliki moralitas dan akhlak yang mulia, bersih, jujur, tidak materialistik, menghindari diri dari perilaku yang tidak sesuai dengan moral agama;
- (2) Prinsip Kebenaran, Kejujuran dan Keadilan. Prinsip ini sangat diperlukan bagi terciptanya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan kejujuran, segala aturan akan dapat terlaksana dan berjalan baik, serta akan menimbulkan keharmonisan, keserasian, ketenteraman dan sekaligus akan menghilangkan keresahan dan konflik;
- (3) Prinsip Musyawarah. Suatu prinsip yang sangat penting, tidak hanya dalam setiap pengambilan keputusan, tetapi juga dalam memelihara saling pengertian, yang akan menjamin kemantapan pelaksanaan sesuatu tugas. Dengan prinsip ini juga dikembangkan sikap saling menghargai pendapat satu dengan lainnya, sehingga keputusan yang diambil mendorong timbulnya rasa penuh tanggung jawab.
- (4) Prinsip Persamaan dan Kebersamaan. Dengan prinsip ini, suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan dalam seluruh dimensi kehidupan bangsa

akan tetap terpelihara; dan tampilnya keangkuhan golongan, perlakuan diskriminatif, saling curiga dapat dicegah;

- (5) Prinsip Konsistensi. Dengan prinsip ini, tetap terpelihara kesetiaan, loyalitas, kontinuitas, dan keterkaitan seluruh warga Partai Persatuan Pembangunan terhadap cita-cita perjuangan. Dengan prinsip ini pula, pengabdian yang berkelanjutan, berwawasan ke depan, serta upaya kemantapan pengabdian yang terus menerus bagi kemajuan Partai, bangsa dan negara dapat berkembang;
- (6) Prinsip Berbuat Kebajikan. Dengan prinsip ini, dikembangkan dasar pemikiran untuk mewujudkan perbuatan yang baik, berfaedah, serta mencegah segala perbuatan yang tercela. Prinsip ini juga menjadi landasan perjuangan dalam melaksanakan fungsi dan peran Partai dalam menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, serta melaksanakan kontrol sosial.

III

Proyeksi masalah dan tantangan bangsa di masa depan berkisar pada bidang-bidang yang meliputi:

- (1) *Bidang ideologi*. Sebagai salah satu dari lima bidang yang menjadi perjuangan Partai Persatuan Pembangunan, dewasa ini masih tetap menjadi perhatian kita bersama, adalah bidang ideologi, meskipun secara formal telah selesai penataannya melalui penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi politik dan kemasyarakatan.

Pancasila sebagai ideologi terbuka, pada masa-masa mendatang yang ditandai dengan kemajuan sains dan teknologi, akan

menghadapi tiga masalah mendasar, sebagai berikut:

Pertama, masalah kontinuitas. Sebagai ideologi, Pancasila akan diuji oleh perjalanan sejarah, apakah akan tetap *survive*, berkesinambungan dan mampu memenuhi tuntutan-tuntutan masa depan atau sebaliknya. Untuk kelanggengan Pancasila, maka menjadi kewajiban bagi setiap warganegara untuk mempertahankan, menghayati dan mengamalkannya.

Kedua, masalah institusionalisasi. Pelembagaan Pancasila sebagai ideologi terjadi dalam jalinan resiprokal (bersifat saling berbalasan) di antara proses pendalaman ideologi dan proses pemantapan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Jika kedua proses tersebut tidak selaras, maka upaya institusionalisasi ideologi Pancasila tidak akan dapat terwujud.

Ketiga, masalah akulturalisasi. Di tengah-tengah keragaman ideologi dunia dan pengaruh globalisasi di masa depan, Pancasila haruslah lebih mampu tumbuh semakin jelas dan kokoh di bumi Indonesia.

(2) *Bidang politik*. Dengan selesainya penataan di bidang ideologi, yang ditandai dengan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas oleh semua organisasi politik dan kemasyarakatan, belum berarti penataan di bidang politik serta-merta selesai. Proses pembangunan politik di Indonesia akan tetap menghadapi masalah dan tantangan, terutama yang paling menonjol adalah:

Pertama, masalah operasionalisasi Sistem Politik Demokrasi Pancasila. Sistem Politik Demokrasi Pancasila pada era pasca 'asas tunggal', seharusnya lebih bersifat mendidik, peka terhadap masalah masyarakat dan mampu mengartikulasikan aspirasi masyarakat. Persoalannya adalah ba-

gaimana mengembangkan sistem politik yang demikian, sehingga memungkinkan terselurnya tuntutan-tuntutan mobilitas vertikal dan horizontal.

Kedua, masalah pengembangan solidaritas sosial. Akibat surutnya beban ideologis dalam tataran politik formal pasca 'asas tunggal', maka bukan mustahil muncul masalah "interest" dalam pengertian sosiologis maupun sosial-ekonomi di masa mendatang. Fenomena tersebut telah nampak saat ini, dengan adanya kesenjangan sosial, baik antar-golongan maupun antar-daerah, yang pada gilirannya dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Ketiga, masalah pengembangan kemandirian masyarakat. Kemandirian masyarakat dalam arti ideologis dan politis semakin diperlukan dalam upaya menangkal usaha-usaha infiltrasi ideologi asing, munculnya konflik-konflik dan kerawanan ideologis bukan tidak mungkin akan terjadi di masa mendatang, apabila pengaruh global tidak mampu diantisipasi dan ditangkal secara tepat.

(3) *Bidang ekonomi*. Kesenjangan antara golongan yang kaya dan yang miskin makin tampak, akibat kebijakan pembangunan ekonomi yang cenderung mengarah pada korporatisme, yakni interaksi antara pejabat tinggi birokrasi dengan sejumlah kecil Kelompok Kepentingan yang kuat dan biasanya diwakili oleh kelompok bisnis, yang menghasilkan suatu kebijakan pemerintah. Dalam sistem politik dan pemerintahan yang korporatis ini, hanya menguntungkan kelompok tertentu. Oleh karena itu, masalah yang paling mendesak untuk saat ini dan mendatang adalah:

Pertama, pelaksanaan Demokrasi Ekonomi. Sesungguhnya, demokrasi ekonomi dapat dikatakan ada dalam suatu negara secara mantap, jika sebagian terbesar rak-

yat di negara yang bersangkutan berpeluang besar untuk bermatapencarian atau untuk mencari nafkah yang dapat memberikan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan sampai tingkat yang wajar, termasuk kebutuhan untuk berusaha meraih kemajuan yang dikehendaki.

Kedua, masalah distribusi pendapatan. Apabila sistem yang diperlakukan cenderung korporatis, maka distribusi pendapatan masyarakat tidak akan pernah merata. Apalagi apabila sistem ekonomi hanya menggunakan mekanisme harga pasar, persaingan sempurna, persaingan murni dan cenderung monopolistik, maka tidak akan menjamin tingkat pendapatan rakyat secara wajar. UUD 1945 menghendaki agar perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

(4) *Bidang sosial-budaya*. Sebagai tantangan masa depan yang tampak pada fenomena sekaligus masalah-masalah baru, akibat keberhasilan pembangunan, maka yang harus mendapat perhatian, antara lain adalah:

Pertama, masalah sumberdaya manusia, yang ditandai dengan hadirnya golongan menengah di tengah-tengah masyarakat, yang saat ini memainkan peran penting dan menentukan dalam lingkup kehidupan sosio-ekonomi masyarakat.

Kedua, masalah demokratisasi pendidikan. Pemerataan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan masih belum dirasakan terlampau jauh, bahkan pendidikan semakin mahal bagi sebagian terbesar masyarakat.

Ketiga, masalah kesadaran dan penegakan hukum. Tuntutan keadilan, termasuk keadilan di bidang hukum semakin hari semakin menggema, seiring dengan pesatnya derap pembangunan. Hal ini menun-

jukkan bahwa ketimpangan sosial masih terus berlanjut, akibat kurangnya kesadaran hukum dan lemahnya penegakan hukum secara efektif.

(5) *Bidang kehidupan beragama*. Jika diukur dari ritual-ritual yang tampak sebagai bagian dari kehidupan sosial budaya, perkembangan kehidupan beragama telah menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Semua agama yang hidup di Indonesia menunjukkan gejala kebangkitan, tetapi ironisnya, bersamaan dengan itu, penyalahgunaan wewenang, korupsi, semangat egoisme, materialisme tetap menggebu-gebu, seakan-akan tidak tersentuh oleh kehidupan beragama yang sedang bangkit.

(6) *Bidang Hankam*. Stabilitas nasional yang mantap dan dinamis telah memberikan andil amat besar dalam mengawal sukses pembangunan Orde Baru dalam pembangunan jangka panjang tahap pertama. Stabilitas ini harus tetap terpelihara, tanpa mengganggu proses demokratisasi dan tumbuhnya prakarsa serta kreativitas masyarakat yang sedang berlangsung.

Kecuali itu, gencarnya arus globalisasi informasi dan ekonomi, semakin canggihnya sains dan teknologi, dan berakhirnya perang dingin, merupakan fenomena-fenomena yang mesti harus diantisipasi, sehingga masyarakat, terutama ABRI sebagai kekuatan inti pertahanan-keamanan negara dapat lebih siaga menghadapinya.

IV

Sebagaimana telah dipaparkan di muka, bahwa Muktamar II Partai Persatuan Pembangunan tahun 1989 yang lalu telah menghasilkan beberapa keputusan, antara lain, Program Perjuangan Partai Persatuan

Pembangunan Periode 1989-1994. Keputusan Muktamar tersebut merupakan konseptualisasi dari perjuangan Partai Persatuan Pembangunan yang bersifat integral, untuk jangka waktu lima tahun mendatang.

Program Perjuangan sebagai kristalisasi usaha Partai yang harus dilaksanakan, sesuai dengan tuntutan, kehendak dan aspirasi masyarakat. Untuk itu, diperlukan program yang rasional, berkualitas, dan sistematis, sejalan dengan tuntutan GBHN, yang mengisyaratkan agar semua kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan lebih berorientasi pada program pembangunan.

Dalam kaitan itu, seharusnya tidak akan ada lagi organisasi kekuatan sosial politik yang dalam mengusahakan perolehan simpati dan kepercayaan rakyat, selalu hanya membangkitkan hubungan emosional serta jaring-jaring primordialisme, apalagi mengandalkan kharisma tokoh legendaris ataupun topangan birokrasi, melainkan harus bertumpu pada program masing-masing yang "marketable" dan dapat ditawarkan kepada masyarakat, sehingga Muktamar II Partai Persatuan Pembangunan memutuskan menetapkan perlunya program yang lebih aspiratif, akomodatif dan komprehensif dalam kehidupan masyarakat.

Selain bersungguh-sungguh dalam membangun, Partai Persatuan Pembangunan juga menata kehidupan Partai secara modern melalui pengembangan budaya konstitusional dalam tatanan kehidupan politik nasional, serta dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, program Partai Persatuan Pembangunan berjalan selaras dengan derasnya arus modernisasi Indonesia.

Untuk merumuskan program-program yang hendak dijadikan materi kampanye, Partai Persatuan Pembangunan bertitik tolak dari tema sentral Partai pada Pemilu

1992 dan Sidang Umum MPR 1993, yaitu "Peningkatan Kualitas Pembangunan yang Berwawasan Kebenaran, Keadilan Sosial dan Demokrasi, dalam rangka menyongsong era Kebangkitan Nasional Kedua."

Kecuali itu, juga didasarkan pada arah perjuangan Partai Persatuan Pembangunan, yakni terwujudnya suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang kita harapkan mendapatkan keridhaan Allah Yang Maha Kuasa.

Adapun sasaran perjuangan Partai Persatuan Pembangunan, sebagai berikut;

- (1) Mantapnya Partai Persatuan Pembangunan sebagai Partai Politik yang sehat, bersatu, mandiri, berkualitas dan berkemampuan menjalankan fungsinya dalam kehidupan politik nasional;
- (2) Meningkatnya peranan Partai Persatuan Pembangunan sebagai kekuatan sosial politik dalam Pembangunan Nasional dan dalam mengembangkan kehidupan Demokrasi Pancasila;
- (3) Kukuhnya keutuhan dan kekompakan Partai Persatuan Pembangunan dalam rangka menunjang Ketahanan Nasional yang disemangati oleh Wawasan Nusantara;
- (4) Meningkatnya citra Partai Persatuan Pembangunan dalam mengemban amanat penderitaan rakyat dan menyalurkan aspirasi rakyat;
- (5) Tetap tegak dan utuhnya negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- (6) Suksesnya Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila menuju terwujudnya masyarakat adil dan

makmur yang diridloi Allah Yang Maha Kuasa;

- (7) Keberhasilan Partai Persatuan Pembangunan dalam Pemilihan Umum 1992;
- (8) Keberhasilan Partai Persatuan Pembangunan dalam memperjuangkan aspirasi rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, program-program yang ditawarkan dalam kampanye nanti adalah meliputi bidang-bidang kehidupan, sebagai berikut:

Pertama, bidang kehidupan beragama. Partai Persatuan Pembangunan berupaya agar pendidikan agama merupakan bagian integral dan penting dalam Sistem Pendidikan Nasional. Dan perjuangan itu telah berhasil dimuat dalam Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Partai Persatuan Pembangunan mendorong terlaksananya proses sosialisasi dan internalisasi ajaran agama sejak dini dalam kehidupan masyarakat, terutama bagi generasi muda, sebagai sumberdaya insani pembangunan dan generasi penerus perjuangan bangsa.

Kecuali itu, Partai Persatuan Pembangunan juga mendorong berkembangnya proses kontekstualisasi pemahaman ajaran agama secara komprehensif, yang pada gilirannya mampu mewujudkan iklim kehidupan beragama yang kondusif bagi pembangunan bangsa dan negara.

Kedua, bidang Ideologi. Untuk menjawab tiga masalah mendasar di bidang ideologi, Partai Persatuan Pembangunan berupaya meningkatkan usaha pemasyarakatan dan pembudayaan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan, baik di lingkungan anggota Partai, maupun anggota masyarakat pada umumnya, sesuai dengan keunggulan komparatif yang dimiliki. Kemu-

dian, secara sungguh-sungguh menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas Partai Persatuan Pembangunan, yang menjiwai kehidupan Partai dan diaktualisasikan dalam kebijakan dan pelaksanaan program-program Partai.

Dalam hubungan ini, Partai Persatuan Pembangunan akan terus mengembangkan pemikiran-pemikiran ke arah terwujudnya proses transformasi pembangunan ideologi dari fase struktural-institusional memasuki fase kultural. Dengan demikian, bangsa Indonesia akan memiliki ketahanan ideologis yang handal dan Pancasila sebagai ideologi nasional akan tetap kokoh dan mampu menjawab tuntutan zaman.

Ketiga, bidang Politik. Dalam menghadapi kecenderungan politik masa depan yang bertumpu pada masalah-masalah sosial-budaya, Partai Persatuan Pembangunan berusaha semaksimal mungkin meningkatkan kemandirian dan kualitas Partai, baik kualitas sumberdaya manusianya, kualitas lingkungannya, kualitas kelembagaannya, maupun kualitas fungsi dan perannya, melalui peningkatan dan pengembangan upaya-upaya konsolidasi, kaderisasi dan partisipasi.

Untuk itu, proses kaderisasi dan sosialisasi politik terus dikembangkan dalam upaya meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab politik masyarakat, untuk lebih memacu pertumbuhan dan perkembangan Sistem Politik Demokrasi Pancasila yang pada gilirannya mampu memberikan akses bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat Indonesia.

Kecuali itu, Partai Persatuan Pembangunan akan terus berupaya untuk mengikuti dan mengenali pola perubahan masyarakat yang terjadi dari waktu ke waktu, serta mengembangkan pemikiran-pemikiran ke arah peningkatan kualitas pem-

bangunan politik di Indonesia pada masa yang akan datang, melalui peningkatan kualitas kepemimpinan dan lain-lainnya.

Dalam kaitan ini, Partai Persatuan Pembangunan telah memperjuangkan secara gigih dipulihkannya hak-hak politik rakyat, termasuk hak Pegawai Negeri untuk menentukan pilihan politik sesuai dengan aspirasinya; mantapnya kehidupan politik yang demokratis, konstitusional dan berdasarkan hukum; terlaksananya Pemilu dengan asas Luber dan diselenggarakan secara jujur dan adil; terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, melalui peningkatan pengawasan sosial dan peranan DPR; meningkatnya kegiatan pendidikan politik rakyat dan partisipasi rakyat dalam pembangunan; serta berkembangnya kehidupan demokrasi Pancasila, sesuai dengan asas Pancasila dan UUD 1945.

Keempat, bidang Ekonomi. Partai Persatuan Pembangunan mendorong terwujudnya pembangunan ekonomi yang berorientasi kepada kepentingan rakyat; meningkatnya kemampuan golongan ekonomi lemah; semakin terbukanya kesempatan berusaha dan kesempatan memperoleh lapangan kerja; serta terus mendorong tumbuhnya etos kerja yang kondusif bagi peningkatan produktivitas nasional untuk lebih meningkatkan pemerataan. Meskipun wakil-wakil Fraksi Persatuan Pembangunan dalam Badan Pekerja MPR tahun 1977/1978 telah memperjuangkan diutamakannya pemerataan, tetapi hanya menghasilkan rumusan yang tidak menjamin terlaksananya pemerataan tersebut, dari waktu ke waktu.

Kecuali itu, Partai Persatuan Pembangunan juga mendorong berkembangnya pemikiran-pemikiran ke arah terwujudnya peranan pemerintah yang bersikap *tut wuri handayani* dalam perekonomian bangsa dan negara Indonesia, dan mendorong terus

menerus tumbuhnya Koperasi dan sektor swasta yang lemah secara proporsional dalam perekonomian bangsa.

Kelima, bidang Sosial-budaya. Partai Persatuan Pembangunan dalam menghadapi masalah-masalah sosial-budaya, berusaha mendorong terwujudnya sumberdaya manusia yang berkualitas, melalui program kaderisasi yang sistematis, terarah dan berkesinambungan di lingkungan Partai; terciptanya iklim yang kondusif bagi berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi; terjangkau biaya dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan, terutama bagi masyarakat yang berada di daerah terpencil; dan terciptanya peraturan perundangan yang telah memungkinkan proses demokratisasi pendidikan berlangsung.

Kecuali itu, Partai Persatuan Pembangunan juga mendorong meningkatnya kesadaran hukum di berbagai lapisan masyarakat, baik di daerah pedesaan maupun perkotaan; makin tegaknya hukum dan keadilan dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan; serta berkembangnya pemikiran-pemikiran ke arah pertumbuhan golongan menengah yang semakin membesar dalam strata sosial-ekonomi di Indonesia.

Keenam, bidang Hankam. Partai Persatuan Pembangunan sebagai kekuatan sosial politik mendorong terlaksananya sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Hankamrata) dalam mempertahankan dan memelihara Negara Republik Indonesia. Di samping itu, peranan Dwi-fungsi ABRI harus lebih berperan dalam mendorong pertumbuhan kehidupan politik yang sehat, di bidang kehidupan kebangsaan dan kenegaraan, dan melihat segala golongan dalam masyarakat sebagai saudara-saudara sebangsa yang mempunyai hak dan kedudukan yang sama.

Partai Persatuan Pembangunan berkeya-

kinan, bahwa ABRI dalam sistem ketentaraan Indonesia adalah tentara kebangsaan yang berwatak kerakyatan. Oleh karena itu, ABRI diharapkan tetap manunggal dengan rakyat karena kekuatan ABRI sesungguhnya terletak pada kemanunggalan tersebut; melindungi rakyat dari segala gangguan, baik yang berasal dari luar maupun dalam negeri; serta berada di atas semua golongan dan tidak berpihak pada golongan manapun, kecuali pada kepentingan rakyat.

Untuk menghadapi dampak negatif globalisasi, maka Partai Persatuan Pembangunan mendorong terwujudnya ABRI yang kokoh dan berkemampuan menghadapi berbagai tantangan yang disebabkan oleh perkembangan sains dan teknologi persenjataan mutakhir. Kecuali itu, Partai Persatuan Pembangunan juga mendorong dimasyarakatkan dan digalakkannya pelaksanaan Pendidikan Pendahuluan Bela Negara, dan Rakyat Terlatih sebagai upaya persiapan pelaksanaan sepenuhnya Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta.

Dalam hubungan ini, Partai Persatuan Pembangunan menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada ABRI atas prestasi yang telah ditunjukkan selama ini, dalam melaksanakan fungsinya sebagai stabilisator, dinamisator dan modernisator kehidupan bangsa.

Dalam menghadapi pelaksanaan Pemilu 1992, ABRI diharapkan dapat lebih meningkatkan kualitas perannya dan bersikap *equidistant*, yakni menempatkan diri pada jarak yang sama di antara semua organisasi

kekuatan sosial politik yang menjadi Organisasi Peserta Pemilu (OPP) pada tahun 1992.

Partai Persatuan Pembangunan dalam melaksanakan fungsi dan perannya sebagai wadah artikulasi kepentingan rakyat merasa banyak menghadapi kendala, baik yang bersifat struktural maupun kultural. Rekayasa politik yang dilakukan selama pemerintahan Orde Baru terhadap organisasi kekuatan sosial politik, menunjukkan hasil yang tidak selalu menggembirakan. Hal ini ditandai dengan semakin menguatnya kekuatan supra-struktur politik yang cenderung dominan dalam kehidupan kemasyarakatan. Sementara kekuatan infra-struktur, terutama Partai Politik mengalami proses marginalisasi. Itulah yang menjadi kendala struktural Partai saat ini.

Kemudian, kendala kultural yang dihadapi Partai Persatuan Pembangunan adalah masih berkembangnya budaya politik yang tidak kondusif bagi pengembangan iklim politik yang demokratis, emansipatif dan partisipatif.

Oleh sebab itu Pemilu 1992 diharapkan dapat membawa perubahan-perubahan, hingga terciptanya pelaksanaan sistem politik yang memberikan lebih banyak peluang bagi fungsi dan peranan kekuatan infra-struktur politik yang wajar dan proporsional. Kecuali itu, iklim politik yang akan datang diharapkan dapat berkembang secara lebih demokratik dalam suasana kekeluargaan dan kebersamaan, menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Kampanye dan Perjuangan PDI dalam Pemilu 1992

Soerjadi

Pendahuluan

Berbicara tentang kampanye dan perjuangan PDI dalam Pemilu 1992, satu hal pertama yang perlu dikemukakan adalah apa dan siapa sebenarnya PDI itu dalam konteks sistem politik di Indonesia. Selanjutnya perlu dipahami pula arti penting dan strategisnya Pemilu dan kampanye 1992. Kemudian, berdasarkan kedua hal tersebut akan dikemukakan program-program perjuangan PDI dalam menghadapi Pemilu 1992 yang akan datang.

Bagian pertama dari tulisan ini akan memberikan uraian mengenai hakikat dan jati diri PDI. Selanjutnya pada bagian kedua akan dikemukakan arti penting dan strategisnya kampanye dan Pemilu 1992. Dalam bagian ini pula akan diulas medan juang PDI dalam menghadapi kampanye dan Pemilu 1992. Selanjutnya, pada bagian ketiga akan dikemukakan program-program perjuangan PDI dalam rangka menyambut kampanye dan Pemilu 1992. Tulisan ini akan diakhiri dengan beberapa catatan penutup sebagai kesimpulan.

PDI: Hakikat, Eksistensi dan Jati Dirinya

PDI adalah sebuah Partai Politik yang lahir pada tanggal 10 Januari 1973 dalam rangka pembaharuan struktur dan kehidupan politik menuju sistem kepartaian yang terbuka untuk semua warga negara tanpa perbedaan suku, keturunan, dan agama, sebagai pelaksanaan dari Ketetapan MPRS No. XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan. PDI merupakan hasil fusi dari lima partai, yaitu PNI, Partai Katolik, Parkindo, Murba, dan IPKI.¹

Karena PDI adalah partai terbuka, maka setiap warga negara Indonesia tanpa dibedakan asal usulnya dapat diterima menjadi anggota. Persyaratan untuk menjadi anggota adalah: warga negara Indonesia, dan yang bersangkutan harus mengajukan per-

¹Lihat Deklarasi Pembentukan Partai Demokrasi Indonesia dalam *Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI* (Jakarta: DPP PDI, 1989). Lihat juga dalam buku yang sama, 25-27.

mintaan kepada pengurus di mana mereka tinggal, serta menyetujui Piagam dan Program Perjuangan Partai, AD/ART serta peraturan-peraturan organisasi PDI.²

Pada dasarnya kelima Partai Politik yang berfusi tersebut memiliki latar belakang sejarah dan jati diri yang satu sama lain berbeda. Meskipun demikian, karena tuntutan perjuangan Bangsa yang digerakkan oleh semangat Orde Baru, demi kepentingan nasional maka kelima Partai Politik itu sepakat untuk melebur diri menjadi Partai Demokrasi Indonesia dalam jangka waktu yang tidak ditentukan lamanya.³

Dengan latar belakang itu, dapat dikatakan bahwa PDI adalah anak kandung Orde Baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen serta melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat. PDI, sebagai sarana dan penegak Demokrasi Pancasila, menjadi wadah pemersatu dan sarana perjuangan rakyat untuk secara sadar menggunakan kedaulatan dan hak berorganisasi serta secara tertib, tenteram, bebas dan terbuka menyalurkan aspirasinya dalam rangka menunaikan hak dan kewajiban serta tanggung jawabnya untuk mempertahankan, menegakkan dan mengisi kemerdekaan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Sebagai konsekuensinya, PDI sepenuhnya melaksanakan fungsi partai dalam

²Untuk mengetahui lebih jelas syarat-syarat menjadi anggota PDI lebih lanjut lihat Anggaran Dasar PDI Pasal 6 dan Anggaran Rumah Tangga PDI Pasal 2 s/d 15.

³Lihat AD/ART PDI, Pasal 2

⁴Lihat Keputusan Kongres Ke III PDI di Jakarta, 15-18 April 1982, No. VIII/KPTS/Kongres III/PDI/IV/1986 tentang Piagam Perjuangan Partai Demokrasi Indonesia, Lampiran I, I. A.

alam Demokrasi Pancasila, yaitu sebagai: (1) penghimpun, perumus dan penyalur hasrat dan tekad Rakyat; (2) pendidik dan pembina rakyat untuk mempertinggi akhlak dan kecerdasannya, memperdalam kesadaran akan hak dan kedaulatannya serta meningkatkan rasa tanggung jawabnya akan beban dan kewajiban yang timbul sebagai akibat dan imbalan hak dan kedaulatan tersebut; (3) penerah dan penggerak Rakyat untuk mewujudkan partisipasi yang bergairah dan ikhlas dalam segala usaha dan kegiatan pembangunan serta proses politik bangsa Indonesia; dan (4) penyelenggara seleksi wakil/pimpinan politik untuk memantapkan pelaksanaan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.⁵

Sesuai dengan nama dan latar belakang sejarah kelahiran serta sistem keanggotaannya, maka PDI sebagai partai politik yang bernafaskan demokrasi akan selalu memperjuangkan pelaksanaan demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang mencakup bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Sejalan dengan hakikat PDI sebagai partai dari rakyat, oleh rakyat dan berjuang untuk rakyat, maka dengan tegas PDI memperjuangkan dan selalu memihak kepada kepentingan rakyat, lebih-lebih rakyat kecil dalam perjuangannya memperbaiki nasibnya, mengangkat harkat, martabat dan derajatnya ke tahapan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Sesuai dengan sifat keterbukaannya, PDI adalah Partai yang berwawasan kebangsaan⁶ yang lazim dikenal dengan Wa-

⁵Lihat Lampiran I, Keputusan No. VIII/KPTS/KONGRES III/PDI/IV/1986, ibid.

⁶Lihat Lampiran I Keputusan Kongres Ke III PDI di Jakarta, 15-18 April 1986, No. VIII/KPTS/KONGRES III/PDI/IV/1986 tentang Piagam Perjuangan Partai Demokrasi Indonesia.

wasan Nusantara, yaitu Indonesia dalam pengertiannya yang seluas-luasnya: sebagai satu kesatuan geografis, geopolitik, geoekonomi, geososio-budaya maupun geostrategis. Karena itu PDI akan selalu mengatasi setiap ancaman terhadap kepentingan dan integritas bangsa dan negara Indonesia, dan akan memperjuangkan hilangnya setiap bentuk kesenjangan baik bidang ekonomi, politik maupun sosial budaya. Sebab hal-hal demikian bertentangan dengan semangat dan Wawasan Nusantara serta tidak sesuai dengan semangat kebangsaan dan cita-cita demokrasi Pancasila.

Kedudukan, Fungsi, Hak Dan Kewajiban PDI

Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, PDI mempunyai kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat dengan PPP maupun Golkar.⁷ Baik PDI, PPP, Golkar, dan juga ABRI, kesemuanya adalah modal dasar pembangunan nasional yang sangat penting peranannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁸

Fungsinya adalah sebagai penyalur pendapat dan aspirasi masyarakat secara sehat dan mewujudkan hak-hak politik rakyat dengan melaksanakan komunikasi sosial timbal balik, merumuskan gagasan-gagasan atau pemikiran yang berguna bagi keberhasilan pembangunan yang diperjuangkan secara tertib dan teratur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kecuali itu juga berfungsi sebagai wadah

pendidikan kesadaran politik rakyat, agar mereka menjadi warga negara Republik Indonesia yang bermoral Pancasila, setia terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara serta mempunyai wawasan dan disiplin nasional untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.⁹

Hak-haknya antara lain adalah menjadi Organisasi Peserta Pemilu (OPP)¹⁰ dengan segenap konsekuensinya. Di antaranya ialah mengajukan calon-calon anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat yang akan dipilih dalam Pemilu untuk merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional serta mengontrol pelaksanaannya. Kecuali itu berkampanye untuk mendapatkan simpati dan dukungan yang sebanyak-banyaknya dari para pemilih.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa yang membedakan PDI dengan yang lainnya pada dasarnya bukan ideologi melainkan perilaku politiknya dan aksentuasi program-program perjuangannya.

Sesuai dengan pengertian teoritis bahwa partai politik merupakan sekumpulan warga negara yang tergabung dalam suatu kesatuan organisasi yang memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama untuk memperoleh kekuasaan politik dan kedudukan politik,¹¹ maka perjuangan PDI

⁷Lihat Pasal 1 UU No. 3/1975 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3/1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

⁸Tap II/MPR/1988 tentang GBHN, Bab IV.D. sub bidang Politik, butir 1, huruf f dan Bab II. D. butir I, huruf g dan h.

⁹Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) No. 19/1986 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3/1985.

¹⁰Lihat Pasal 7 PP No. 19/1986 tentang Pelaksanaan UU No. 3/1985 mengenai Partai Politik dan Golongan Karya.

¹¹Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1977), hal. 160-161. Lihat juga Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: PT Eresco, 1981), 100.

untuk mencari dukungan rakyat pemilih dalam Pemilu akan selalu dilakukan dengan menjunjung tinggi asas kejujuran serta sportivitas. Kedudukan atau kursi yang diperoleh di lembaga-lembaga negara tidak dimaksudkan untuk kepentingan pribadi atau Partai, tetapi untuk memperjuangkan kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara.

Makna Strategis Kampanye dan Pemilu 1992

Seperti diketahui, pada tahun 1992 mendatang akan dilaksanakan Pemilu yang ke-5 dalam masa Orde Baru. Telah menjadi kelaziman bahwa setiap kali menjelang diselenggarakannya Pemilu selalu didahului dengan suatu kampanye.

Dalam suatu negara demokrasi, Pemilu memiliki arti yang sangat penting dan strategis, sebab Pemilu diartikan sebagai lambang dan sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri.¹² Setiap negara yang mengaku menganut demokrasi selalu menyelenggarakan Pemilu, tetapi tidak semua negara yang menyelenggarakan Pemilu mesti negara demokratis. Banyak negara yang tidak demokratis menyelenggarakan Pemilu hanya untuk mendapatkan legalisasi kekuasaannya.

Dalam konteks sistem politik di Indonesia, Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Berbeda dengan di banyak negara lain, penyelenggara Pemilu di Indonesia ialah Presiden/Mandataris MPR dengan memberikan peranan kepada Organisasi Peserta Pemilu (OPP)

¹²Lihat Miriam Budiardjo, "Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik" (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional VI dan Kongres Nasional II Asosiasi Ilmu Politik Indonesia di Jakarta, 11-15 Februari 1991), 2.

dalam kegiatan pelaksanaan dan pengawasan dari tingkat pusat sampai ke daerah. Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia.¹³

Tujuan Pemilu ialah untuk: (1) memilih wakil-wakil Rakyat yang bertanggung jawab untuk memperjuangkan kepentingan rakyat dalam pembangunan nasional guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat;¹⁴ (2) menumbuhkan kehidupan politik yang demokratis, stabil, dinamis, efektif dan efisien sehingga dapat memperkuat kehidupan konstitusional, mewujudkan pemerintahan yang bersih, berkemampuan dan berwibawa. Kecuali itu juga bertujuan agar DPR dapat melaksanakan pengawasan yang efektif dan demi terwujudnya kesadaran dan kepastian hukum dalam masyarakat yang semakin mantap.

Sebagai tahapan dari proses demokrasi Pancasila, setelah Pemilu akan dilaksanakan Sidang Umum MPR untuk mengambil keputusan politik rakyat dalam bentuk program-program pembangunan nasional untuk masa lima tahun berikutnya sebagai upaya meningkatkan taraf hidup Rakyat. Kecuali itu, juga untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang ditugaskan memimpin pelaksanaan kehendak Rakyat tersebut.

Berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, Pemilu 1992 mempunyai arti yang

¹³Lihat Ketetapan MPR No. II/MPR-RI/1988 tentang GBHN, sub bidang Politik, butir 1, huruf c, dan Tap No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Lihat pula UU No. 1/1985 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1, 8, dan 13 a.

¹⁴Lihat Pasal 1 UU No. 1/1985 tentang Pemilihan Umum sebagai perubahan ke-3 terhadap UU No. 15/1969 tentang hal yang sama. Lihat juga Penjelasan Umum butir 2, Tujuan Pemilihan Umum.

sangat strategis bagi perjalanan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia, tidak saja untuk rentang waktu lima tahun berikutnya, tetapi lebih dari itu, untuk masa 25 tahun berikutnya dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II yang akan mengantar bangsa Indonesia memasuki era tinggal landas agar dapat ikut serta dalam percaturan global secara lebih berarti di abad ke-XXI.

Sasaran utama pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua adalah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir maupun batin, dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila.¹⁵ Sasaran utama ini harus dapat dijabarkan dan dirumuskan serta ditetapkan oleh MPR pada SU-nya tahun 1993 dalam bentuk garis-garis besar haluan negara.

Kampanye Pemilu, sebagai sarana kegiatan OPP untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya dalam Pemilu, dilaksanakan dengan menawarkan program-program yang disusun oleh Partai dalam rangka mengisi Pembangunan Nasional selama lima tahun berikutnya. Bagi PDI, kampanye juga akan dipergunakan sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat secara terbuka dan langsung, karena pada saat itu, pada umumnya rakyat dapat secara bebas mendengarkan dan menilai program-program OPP yang melakukan kampanye. Jadi bukan seperti yang terjadi selama ini, kampanye lebih diartikan sebagai rapat Organisasi yang hanya dihadiri oleh warga Partainya karena rakyat pada umumnya dibatasi kebebasannya dengan segala cara untuk mendengarkan kampanye PDI, atau sebaliknya mereka dimobilisasi

dengan berbagai cara untuk mendengarkan kampanye OPP yang lainnya.

Seharusnya kampanye merupakan sarana OPP untuk mengkomunikasikan cita-cita dan program perjuangannya mengenai kehidupan masyarakat dan negara yang diinginkan di masa mendatang melalui pelaksanaan sistem politik, sistem ekonomi, dan sistem sosio-budaya serta sistem pertahanan keamanan. Sesuai dengan sifat Pemilu 1992 yang mempunyai arti khusus, maka kampanye Pemilu 1992 seharusnya mengandung tujuan setidaknya untuk mencapai dua hal. Pertama, memuat suatu penilaian mengenai apa yang telah dicapai dan apa yang tidak atau belum dicapai dalam pelaksanaan pembangunan nasional periode sebelumnya. Kedua, menawarkan program-program dan gagasan-gagasan kepada masyarakat pemilih mengenai masyarakat, bangsa dan negara yang ingin dicapai pada periode berikutnya. Dengan kata lain, kampanye Pemilu 1992 harus dapat dipergunakan sebagai momentum untuk melakukan mawas diri dan sekaligus memantapkan langkah-langkah perjuangan ke depan demi tercapainya cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan amanat Rakyat bahwa pembangunan nasional merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia atau sebagai pengamalan Pancasila.

Dalam medan dan semangat seperti itulah PDI mempersiapkan diri memasuki arena kampanye dan Pemilu 1992 serta SU-MPR 1993 mendatang.

Refleksi Perjalanan Kehidupan Bangsa dan Negara Selama 25 Tahun Terakhir

Penilaian atas perjalanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara

¹⁵Lihat Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN, Bab IV. POLA UMUM PELITA KELIMA, A. PENDAHULUAN, butir 2.

selama sekitar 25 tahun terakhir ini akan mencakup dua hal sekaligus, yaitu penilaian yang bersifat umum dan yang bersifat lebih khusus, yaitu tentang praktek pelaksanaan sistem politik berdasarkan aturan-aturan demokrasi Pancasila. Sehubungan dengan ini diperlukan tolok ukur tertentu.

Ada dua hal yang dapat dikemukakan sebagai pedoman penilaian tersebut. Pertama, keyakinan PDI "bahwa tidak ada program yang lahir tanpa ide, cita-cita dan tujuan hidup, sehingga sesungguhnya tidak ada program yang lahir tanpa ideologi. Bagi PDI landasan idiil tersebut adalah Pancasila. Sebab Pancasila mampu menjawab setiap tantangan dan hambatan serta juga yang merupakan produk fundamental dan normatif untuk kehidupan Negara dan mentalitas serta martabat Bangsa, seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Karena itu, PDI menyadari dan menghayati betapa pentingnya landasan idiil itu karena dengan jelas memberikan arah dan tujuan yang pasti."¹⁶

Kedua, konsensus nasional bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia¹⁷ dan bahwa pembangunan nasional merupakan pengamalan semua sila dari Pancasila secara bulat dan utuh.¹⁸

Atas dasar keyakinan, penghayatan dan pengamalan ideologi perjuangan tersebut, maka Pancasila harus kita tempatkan sebagai tolok ukur untuk menilai pelak-

sanaan pembangunan nasional yang telah kita laksanakan selama seperempat abad ini maupun untuk penyusunan program perjuangan dalam masa 25 tahun ke depan. Sehubungan dengan itu, yang menjadi pertanyaan adalah: apakah yang telah kita capai selama lebih kurang 25 tahun ini telah benar-benar merupakan pengamalan Pancasila; dan apakah kenyataan hidup dan kondisi kehidupan yang merupakan produk pembangunan nasional selama ini telah benar-benar mencerminkan nilai-nilai Pancasila.

Meski harus diakui bahwa berkat kerja keras selama sekitar 25 tahun, pembangunan ini memang telah menghasilkan sedemikian banyak kemajuan dan kenikmatan yang pantas kita syukuri, tetapi rasa syukur itu seharusnya tidak membuat kita menutup mata terhadap kekurangan-kekurangan dan kelemahan yang masih melekat dalam diri Bangsa dan Negara kita. Sebab Ketetapan MPR No. II/MPR-RI/1988 tentang GBHN antara lain menyatakan dengan tegas masih "adanya selapisan kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian terbesar kehidupan ekonomi nasional, sedangkan di lain pihak bagian terbesar dari masyarakat berada dalam keadaan ekonomi yang lemah dan belum pernah dapat menjalankan peranannya yang besar dalam kegiatan perekonomian nasional,"¹⁹ yang menurut pengakuan Pemerintah sendiri jumlahnya masih cukup besar, yaitu sekitar 30 juta jiwa. Belum lagi apabila kita menengok kenyataan hidup sehari-hari ke seluruh wilayah Nusantara kita. Di banyak bidang kehidupan masih dapat dijumpai terjadinya kesenjangan dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, misalnya hasil pemba-

¹⁶Lihat Lampiran 1 Keputusan Kongres Ke III PDI No. VIII/KPTS/Kongres III/PDI/IV/1986 tentang Piagam Perjuangan Partai Demokrasi Indonesia, Romawi I. B. 1. Landasan Idiil Perjuangan PDI.

¹⁷Lihat Tap MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN, Bab II. B.

¹⁸Ibid., Bab IV. POLA UMUM PELITA KELIMA, A. 5.

¹⁹Lihat Tap MPR No. II/MPR-RI/1988 tentang GBHN, Bab III. B. ARAH PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG, butir 6.

ngunan prasarana dan sarana hidup, kesenjangan dalam memperoleh pendidikan, kesempatan berusaha, kesempatan memperoleh lapangan kerja yang layak bagi kemanusiaan, mendapatkan perlindungan dan keadilan hukum, dalam melaksanakan hak-hak politik dan lain sebagainya.

Kekurangan-kekurangan tersebut secara umum dapat dikonstatasikan dengan rumusan-rumusan problematik yang pantas kita prihatinkan dengan menggunakan tolok ukur nilai-nilai Pancasila seperti berikut ini:

1. Bangsa Indonesia adalah bangsa pejuang (*fighting nation*) yang digerakkan oleh nilai-nilai dan semangat perjuangan, pengabdian dan pengorbanan. Sehingga sikap dan gaya hidupnya haruslah selalu selaras dengan nilai-nilai tersebut. Namun sekarang ini pendapat umum telah menyimpulkan bahwa sifat dan gaya hidup materialistis, individualistis dan konsumeristis lebih dominan dan telah menggeser sifat sederhana dan gotong-royong, kebersamaan dan solidaritas dan lain-lain yang justru menjadi basis kekuatan perjuangan bangsa;
2. Pancasila yang mengajarkan nilai-nilai "keadilan sosial bagi segenap bangsa Indonesia" dihadapkan pada kenyataan makin melebarnya kesenjangan yang bersifat struktural dalam pembagian kesempatan dan kenikmatan. Kesenjangan antara Indonesia bagian Barat dan Indonesia bagian Timur, antara kota dan desa, antara sektor modern dan sektor tradisional. Belum lagi antara konglomerat yang siap berada di arena internasional berhadapan dengan 30 juta rakyat yang hidupnya masih berada di bawah garis kemiskinan;
3. Pancasila mengajarkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum' (supremasi hukum), namun dalam kenyataannya hukum yang harus kita tegakkan itu masih banyak yang merupakan warisan kekuasaan kolonial yang tujuannya dulu untuk membela dan melestarikan kekuasaan kolonial. Hal ini masih ditambah lagi dengan kenyataan bahwa asas supremasi hukum masih lemah di mana keadilan sering diperjualbelikan dan jika terjadi sengketa hukum antara rakyat kecil dengan pemilik modal, maka pemerintah cenderung membela pemilik modal;
4. Pancasila mengajarkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, namun kenyataan menunjukkan bahwa makin tahun makin meningkat jumlah pengangguran. Hal ini bersumber dari kelemahan program penciptaan lapangan kerja dan muatan sistem pendidikan nasional yang tidak dikaitkan dengan kebutuhan tenaga kerja;
5. Sistem politik Indonesia yang didasarkan pada Demokrasi Pancasila menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun kenyataannya Lembaga-lembaga Demokrasi itu masih tetap dalam posisi yang lemah dalam melaksanakan fungsinya. Fungsi kontrol dan hak budget lembaga perwakilan rakyat misalnya, masih lemah karena sarana dan prasarananya kurang memadai atau karena dikhawatirkan dapat mengganggu stabilitas politik nasional. Infrastruktur politik seperti Partai Politik, Ormas dan Pers belum dapat memainkan peranannya sebagaimana yang diharapkan karena dalil-dalil demi stabilitas politik dan demi pertumbuhan ekonomi ataupun karena pembatasan lain dalam berbagai bentuk dan manifestasinya.

Kesadaran politik rakyat seringkali dimanipulasi demi kepentingan situasional dan insidental; dan bahkan tidak jarang orang/pejabat/golongan yang bertanggung jawab dalam pembangunan bidang politik sering melakukan langkah/kebijaksanaan yang justru merusak kesadaran politik rakyat. Birokrasi yang seharusnya menjadi aparat pelayanan umum serta bertindak jujur dan adil, secara struktural telah memihak kepada salah satu Organisasi Sosial Politik (OKSP);

6. Demokrasi Pancasila menganut asas kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan; tetapi sering terjadi partai-partai politik tidak diikutsertakan dalam pelaksanaan GBHN secara nyata, misalnya dalam Kabinet dan lembaga-lembaga/forum yang seharusnya mencerminkan asas-asas tersebut;
7. Peraturan perundangan yang berlaku menetapkan bahwa semua OKSP memiliki kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat. Namun dalam kenyataannya sering dijumpai adanya perlakuan yang tidak adil terhadap OKSP dalam kehidupan masyarakat dan negara, misalnya dalam merekrut kader, pelayanan oleh aparat birokrasi, dalam memperoleh dana dari masyarakat dan negara, memanfaatkan sarana dan prasarana umum, menjalin hubungan ormas-ormas dan lain sebagainya.

Program Perjuangan PDI Menghadapi Pemilu 1992

Penyusunan program dan agenda nasional dalam pembangunan bangsa dan negara Indonesia untuk masa mendatang pada dasarnya tidak berangkat dari titik nol, melainkan dari hasil-hasil pembangunan

yang telah kita laksanakan sebelumnya. Untuk menilai pembangunan nasional itu diperlukan adanya konsensus dan kriteria bahwa pembangunan nasional di segala bidang harus merupakan pengamalan Pancasila; sebab, hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia secara menyeluruh dengan tujuan mewujudkan masyarakat adil, makmur dan merata secara materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu dan berkedaulatan rakyat, keberhasilan pembangunan nasional juga harus mencerminkan suasana kehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Untuk itu sasaran utama pembangunan nasional jangka 25 tahun diletakkan pada terciptanya kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju, cerdas dan sejahtera lahir maupun batin dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tetap merdeka, bersatu dan berdaulat. Selain itu, telah menjadi konsensus bersama bahwa selama kurun waktu pelaksanaan pembangunan jangka panjang 25 tahun kedua yang akan dimulai pada tanggal 1 April 1994, bangsa Indonesia harus dapat memulai proses tinggal landas dengan kekuatan sendiri.

Dengan problematik dasar sebagaimana tergambar di atas, maka antisipasi penyusunan program perjuangan PDI menghadapi Pemilu 1992 dan menyongsong masa depan bangsa memasuki abad ke-XXI pada dasarnya akan difokuskan pada upaya-upaya penyelesaian masalah-masalah tersebut di atas. Medan juangnya meliputi bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan untuk kepentingan segenap bangsa Indonesia melalui pelaksanaan fungsi dan

mekanisme demokrasi Pancasila yang demokratis tidak hanya di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi dan sosial-budaya serta kemasyarakatan.

Untuk mencapai tujuan itu, PDI akan berjuang agar lembaga-lembaga politik dalam sistem demokrasi Pancasila dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga politik kenegaraan (supra struktur politik) diusahakan agar dapat terlaksana secara fungsional dan efektif tanpa ada sikap kerikuan-kerikuan tertentu.

Lembaga-lembaga politik kemasyarakatan (infra struktur politik) seperti OKSP, Ormas dan Pers dapat menjalankan fungsinya secara optimal sebagai sarana penampung dan penyalur aspirasi Rakyat serta sebagai sarana pendidikan politik Rakyat. Karena itu tidak selayaknya di masa mendatang pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut dihambat dengan cara apa pun dan oleh siapa pun.

Rakyat adalah pemilik kedaulatan. Karena itu hendaknya benar-benar diperlukan sebagai subyek pembangunan bukan sebagai obyek pembangunan. Kesejahteraan, kecerdasan dan kemajuannya harus selalu ditingkatkan dari waktu ke waktu. Sebagai pemilik kedaulatan, Rakyat Indonesia, baik itu orang tua, pemuda, pelajar, mahasiswa, laki-laki ataupun perempuan tidak dihambat untuk mengekspresikan hak-hak politiknya, keinginan, harapan maupun tuntutanannya bagi perbaikan nasib, derajat, harkat dan martabatnya.

Pemilu sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dan tahap awal dari suatu proses dan mekanisme demokrasi politik, hendaknya dapat benar-benar dilaksanakan secara jujur dan adil. Dalam pada itu, kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban setiap QPP yang sama dan sede-

rajat, hendaknya terjawabantahkan dalam memperoleh kesempatan, dana, prasarana dan peserta kampanye.

Sistem dan mekanisme pemerintahan, hendaknya juga disusun berdasarkan demokrasi Pancasila yang dasarnya adalah musyawarah untuk mufakat, kegotongroyongan, kekeluargaan serta kebersamaan. Selain itu, aparat pemerintah hendaknya selalu berpihak kepada rakyat kecil dan dapat benar-benar menjalankan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang bersih, jujur, berdisiplin dan berwibawa. Akhirnya, asas negara Indonesia sebagai negara hukum pun seharusnya dapat ditegakkan tanpa pandang bulu.

Target Group PDI

Seperti telah diuraikan sebelumnya, PDI adalah Partai yang terbuka dan akan selalu berjuang demi Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang harus dilaksanakan secara murni dan konsekuen di segala bidang kehidupan segenap bangsa Indonesia. Karena sudah sewajarnya apabila PDI dapat diterima, didukung dan dipilih oleh segenap lapisan masyarakat sebagai sarana perjuangan untuk memperbaiki nasibnya.

Meskipun kampanye merupakan sarana bagi setiap OPP untuk mendapatkan dukungan pemilih yang sebanyak-banyaknya dalam pemilu, PDI tetap perlu menentukan *target group* yang ingin dicapai oleh karena sifatnya yang masih terlalu umum. Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, *target group* yang ingin dicapai oleh PDI dalam menghadapi kampanye dan Pemilu 1992 antara lain (1) lapisan masyarakat miskin dan papa bukan hanya dalam artian kemiskinan dan kepapaan ekonomis, melainkan juga yang noneko-

nomis; (2) kaum wanita; (3) generasi muda, baik pemuda, pelajar maupun mahasiswa; (4) kelompok intelektual; dan (5) kelompok masyarakat usia lanjut (manula). Adapun dasar pemikirannya adalah seperti berikut.

Lapisan masyarakat miskin dan papa, terutama mereka yang hidupnya berada di bawah garis kemiskinan, dijadikan *target group* PDI oleh karena sasaran pembangunan nasional adalah untuk seluruh masyarakat Indonesia. Dalam hal ini kenyataan menunjukkan bahwa jumlah kelompok masyarakat yang miskin dan papa itu masih cukup besar, yaitu sekitar 30 juta jiwa. Sesuai dengan keadaannya, mereka itu umumnya tidak memiliki kekuatan, keahlian, kemampuan serta keberanian untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri. Karena itu, mereka memerlukan corong yang dapat memperjuangkan kepentingannya. Meskipun demikian, PDI tidak bermaksud menyantuni mereka seperti layaknya panti asuhan; sebaliknya PDI akan tetap memperhatikan harkat dan martabatnya sebagai manusia dan sebagai subyek pembangunan yang mempunyai harga diri, hak hidup secara pribadi maupun dalam hubungannya dengan manusia yang lain dalam dimensi kesosialannya. Untuk itu upaya-upaya perbaikan nasib mereka itu perlu diatur dalam tata aturan perundangan, agar segenap pihak melaksanakannya dengan penuh tanggung jawab dan terhadap pihak-pihak yang melanggar dapat dikenai sanksi hukum yang setimpal.

Sementara itu, kaum wanita juga dijadikan *target group* PDI oleh karena pentingnya peranan mereka dalam mendidik generasi bangsa Indonesia agar menjadi generasi yang berbudi luhur dan halus. Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa peran wanita dalam kehidupan politik bangsa pada umumnya belum memper-

oleh perhatian dan tempat yang sewajarnya. Dalam hal ini, PDI merasa bangga oleh karena kaum wanita telah diberi tempat dan posisi yang cukup terhormat dalam personalia kepengurusannya. Bahkan PDI merupakan satu-satunya OKSP yang menempatkan wanita sebagai Ketua Fraksi di DPR. Hal ini kiranya sekaligus menjadi bukti mengenai besarnya perhatian PDI terhadap peranserta kaum wanita dalam kehidupan politik nasional yang akan tetap dipegang teguh di masa mendatang. Dengan memberikan tempat yang terhormat kepada kaum wanita, PDI bercita-cita menjadi Partai Politik yang berbudi halus dan luhur.

Generasi muda juga dijadikan *target group* oleh PDI karena semangat dan dinamika mereka dianggap sangat penting bagi gerak dan langkah perjuangan PDI di masa mendatang. Sejarah telah membuktikan pentingnya peran generasi muda, sebagaimana tercermin pada munculnya Angkatan 08, Angkatan 28, Angkatan 45 dan Angkatan 66. Karena PDI telah berani menyatakan diri sebagai Partai masa depan -- sedangkan masa depan bangsa dan negara ini terletak di tangan generasi muda -- maka PDI menaruh perhatian, harapan dan kepercayaan yang besar pada generasi muda. Untuk itu PDI merekrut generasi muda dalam jumlah yang cukup besar sebagai calon-calon anggota legislatif.

Kaum cendekiawan juga dijadikan *target group* PDI oleh karena perjalanan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara di era tinggal landas yang bersamaan dengan terjadinya era globalisasi serta era abad iptek ini sangat membutuhkan kekuatan intelektual dan penalaran. Dalam kerangka pikir dan semangat tersebut, maka PDI juga merekrut para sarjana untuk memperkuat Badan Penelitian dan Pengembangan serta menominasikan banyak ilmuwan menjadi calon-calon anggota

legislatif dalam Pemilu 1992 mendatang.

Akhirnya, kaum manula juga dijadikan *target group* PDI oleh karena PDI ingin menjadi Partai Politik yang bijak bestari dalam ikut serta mengelola dan mengembangkan kehidupan bangsa dan negara ini di masa mendatang. Karena itu PDI juga merekrut para purna kerja menjadi calon-calon anggota legislatif dalam Pemilu 1992.

Melalui integrasi dan peleburan sifat-sifat menonjol dari masing-masing kelompok *target group* seperti tersebut di atas, PDI ingin menjadi penampung dan saluran aspirasi segenap aset nasional. Karena itu PDI berkeyakinan dapat selalu tanggap dan dinamis dalam memperjuangkan nasib rakyat kecil. Di samping itu, juga dapat bertindak secara intelektual dan bijaksana dalam melaksanakan peransertanya dalam mengelola perjalanan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia di era yang akan penuh dengan tantangan dan perubahan, baik dalam lingkup nasional karena pengaruh perkembangan internal maupun karena pengaruh perkembangan global.

Penutup

Melalui pengungkapan pola pikir dan pendekatan serta program-program perjuangan seperti tersebut di atas, PDI berharap bahwa Rakyat akan tergerak hatinya dan tergugah pikirannya mengenai hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kecuali itu PDI berharap bahwa bagi mereka yang selama ini telah mendukung PDI akan makin mantap keyakinannya untuk tetap berada di barisan PDI; sedangkan bagi mereka yang belum atau bukan Anggota PDI diharapkan dapat memahami posisi,

jati diri, hakikat, tujuan dan program perjuangan PDI demi kepentingan segenap bangsa dan negara Indonesia, sehingga akhirnya bersimpati dan bersedia mendukung program-program PDI.

Berbeda dengan ketika akan memasuki Pemilu 1987, kali ini PDI memiliki waktu yang relatif cukup memadai untuk melakukan persiapan-persiapan guna mensukseskan program perjuangan tersebut. Karena itu PDI berkeyakinan bahwa dalam menghadapi Pemilu 1992 yang akan datang, PDI relatif lebih baik dan lebih siap sehingga akan memperoleh hasil yang lebih baik. Dengan terjadinya perkembangan-perkembangan eksternal (di luar partai) yang positif prospek Pemilu 1992 diharapkan akan menjadi lebih baik lagi. Perkembangan positif itu dapat dilihat, antara lain dengan adanya jaminan bahwa segenap aparat penyelenggara Pemilu akan bertindak lebih jujur dan lebih adil sebagaimana berulang kali ditegaskan oleh Kepala Negara maupun Menteri Dalam Negeri pada berbagai kesempatan yang diharapkan akan benar-benar berwujud dalam prakteknya di lapangan sampai ke pelosok-pelosok desa.

Sementara itu, ABRI pun telah mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sangat kondusif bagi pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di Indonesia pada umumnya dan gerak langkah serta partisipasi PDI dalam kehidupan politik nasional khususnya. ABRI telah memainkan perannya sebagai dinamisator dan modernisator kehidupan bangsa dan negara secara baik tanpa meninggalkan fungsinya sebagai inti kekuatan pertahanan keamanan negara. Lebih dari itu, seperti terlihat dari pernyataan para pimpinan ABRI sendiri, ABRI akan lebih meningkatkan perannya dalam mendinamiskan kehidupan demokrasi bangsa dan negara kita di segala bidang.

Akhirnya, sikap traumatis masyarakat terhadap kehadiran partai politik di Indonesia yang di masa lalu sengaja diciptakan untuk kepentingan politik tertentu, kini makin lama telah makin berkurang. Yang terjadi sekarang justru sebaliknya, masyarakat merasa dan mendambakan partai politik sebagai penampung dan penyalur serta pejuang aspirasi, harapan dan keinginan masyarakat akan kehidupan yang lebih baik. Masyarakat umumnya, bukan hanya kalangan yang rentan, melainkan juga kalangan intelektual telah menunjukkan antusiasme yang besar untuk dapat berdialog dengan Partai Politik. Berbeda dengan masa lalu, sekarang ini dan di masa mendatang masyarakat makin men-

dambakan kehidupan demokrasi dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih kualitatif sifatnya, dalam arti menuntut pelaksanaan yang sesuai dengan kerangka umum sebagaimana dicita-citakan oleh sistem nasional kita. Sekarang ini masyarakat tidak lagi puas dengan pelaksanaan demokrasi yang sifatnya legal formal saja, sebaliknya menuntut bukti dan implementasinya dalam kehidupan nyata sehari-hari. Semua ini merupakan tantangan sekaligus lahan dan modal yang sangat berharga bagi PDI untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagai partai politik dalam arti yang sesungguhnya.

Pemilu 1992

Serta Implikasinya Terhadap OPP

Soemitro

Barangkali semua pihak setuju bahwa tahun 1993 sebagai tahun yang menentukan bagi perjalanan bangsa Indonesia selanjutnya. Dilihat dari segi proses, fungsi tahun 1993 erat hubungannya dengan pelaksanaan Pemilu 1992. Demikian pula dilihat dari segi pelaksanaan tugas pokok Parpol dan GOLKAR, selaku organisasi peserta Pemilu yang akan datang.

Tanpa disadari kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara bangsa Indonesia terus maju dengan mantap. Diawali dengan masa revolusi fisik, era pembangunan politik dengan corak menonjol "nation and character building", dan era Orde Baru yang bercorak awal pembangunan ekonomi.

Walaupun corak tiap-tiap era itu berbeda, tetapi ada kesamaan ciri yang dominan yaitu: ketiga-tiganya merupakan masa perintisan yang didasarkan pada metoda "trial and error". Hal tersebut terjadi karena banyak faktor; yang paling dominan adalah tidak tersedianya kemampuan dan kesempatan untuk melaksanakan perencanaan yang baik, akibat mendesaknya tan-

tangan yang menghendaki jawaban efektif. Terutama pada periode purna kegagalan kudeta PKI 1965 di mana masalah *security* dan politik menjadi kendala utama.

Sejak masa revolusi fisik, era pembangunan politik, dan era awal pembangunan ekonomi, bangsa Indonesia dapat dikatakan telah berjuang tanpa pengalaman yang memadai dalam membina kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara. Ibarat makhluk yang baru dilahirkan dan tumbuh berdasarkan naluri semata, maka waktu itu bangsa Indonesia memang tumbuh sebatas "naluri" yang haus akan kemerdekaan, keadilan dan kesejahteraan. Secara filosofis naluri itu tercakup dalam kelima sila Pancasila dengan kerangka pelaksanaan UUD '45 dan digerakkan oleh semangat perjuangan yang berkobar.

Dalam mencari sistem yang sesuai untuk mengimplementasikan naluri perjuangannya, bangsa Indonesia harus melalui revolusi fisik, pergulatan dengan berbagai ideologi, paham demokrasi dan sistem pemerintahan, guna menemukan apa yang disebut sistem nilai yang berdasarkan kepribadian sendiri. Proses itu telah mem-

bawa bangsa Indonesia secara fisik compang-camping meninggalkan kemelut kegagalan kudeta PKI yang menjadi kulminasinya; tetapi, di pihak lain proses itu juga membawa bangsa Indonesia ke puncak keberhasilan mental spiritual dan kehidupan ideologik: sadar dan yakin bahwa Pancasila dan UUD '45-lah merupakan jalan lurus untuk meraih cita-cita perjuangan seluruh bangsa Indonesia. Keyakinan ini adalah kristalisasi dari pelajaran sejarah.

Dilihat dari perjalanan kehidupan bangsa sejak proklamasi 1945, maka jelas pada masa revolusi fisik kekuatan fisik dan kemampuan mengerahkan militansi massa menentukan segala-galanya. Tetapi dalam era pembangunan politik, bukan lagi kekuatan fisik semata-mata yang menentukan keunggulan. Unsur hasil pemikiran atau konsep dan kemampuan "menjualnya" kepada masyarakat serta kemampuan mengorganisasikan upaya lebih dibutuhkan daripada penggunaan kekuatan. Dengan jujur harus diakui, bahwa PKI-lah yang paling siap dengan konsep di berbagai bidang dan mampu menjualnya kepada semua aliran yang hidup di Indonesia pada waktu itu. Inilah salah satu faktor yang membawa kejayaan PKI di masa era pembangunan politik.

Dalam era Orde Baru mulai terasa adanya desakan untuk menata kehidupan bangsa Indonesia menurut jalur kemurnian Pancasila dan UUD '45. Oleh karena itu sangat dibutuhkan adanya konsep, sistem dan tatacara untuk menjabarkan dan mengimplementasikan apa yang sebelumnya terkandung dalam naluri perjuangan. Faktor waktu dan kendala *security* atau politik telah mengharuskan perlunya digunakan kekuasaan untuk merencanakan keadaan demi mensukseskan proses konsolidasi dan rehabilitasi menuju ke pemantapan stabilitas nasional.

Apa yang berhasil dicapai selama era awal pembangunan ekonomi cukup mendasar. Selain pertumbuhan ekonomi dapat dipacu dan kebutuhan pokok rakyat sudah tercukupi, semua lembaga pemerintahan dan kenegaraan berhasil dibentuk sesuai dengan amanat UUD '45, antara lain pemerintahan kabinet presidensial, DPR, MPR, DPA, BPK, MA dan sebagainya. Demikian pula, aturan permainan dasar berhasil diletakkan untuk menata implementasi kehidupan demokrasi Pancasila, seperti Pemilu lima tahun sekali, pembentukan MPR dan DPR serta DPRD sesuai hasil Pemilu, pemilihan Presiden/Mandataris MPR dan Wakil Presiden oleh MPR setelah disusun GBHN, dan sebagainya.

Diberlakukannya keterbukaan dan kebebasan yang agak longgar akhir-akhir ini merupakan bukti bahwa jalan kehidupan bangsa Indonesia mulai bergerak meninggalkan kekuatan fisik, dan berangsur-angsur menuju ke arah yang dicita-citakan, di mana kekuatan fisik tidak lagi menjadi penentu keberhasilan. Semakin jauh kita bergerak meninggalkan kekuatan fisik sebagai faktor penentu, semakin menonjol pula tuntutan akan mutu kekuatan yang berinteraksi dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa agar mekanisme kehidupan demokrasi politik dan ekonomi dalam masyarakat sesuai dengan sistem nilai kehidupan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD '45, maka diperlukan tingginya mutu pelaku, unsur, sistem, tatacara dan budaya serta semua faktor yang mendukungnya. Selama ini sejarah telah menunjukkan bahwa tingkat kesiapan dari unsur pendukung menentukan tingkat implementasi cita-cita yang ingin dicapai. Tanpa penataan yang demikian, proses pencapaian cita-cita tersebut akan mengalami gejolak yang lebih bersifat destruktif daripada membuahkan

hasil yang diharapkan.

Berdasarkan pandangan itu, maka dapat dikatakan bahwa situasi tahun 1993 yang bergantung dari hasil Pemilu 1992 akan ditentukan oleh mutu yang dicapai OPP dalam melaksanakan Pemilu dibanding dengan Pemilu sebelumnya. Tolok ukur keberhasilan peningkatan mutu OPP dalam Pemilu 1992 yang akan datang ialah tuntasnya konsolidasi intern parpol dan GOLKAR.

Keberhasilan itu ditandai oleh beberapa hal, antara lain mantapnya implementasi asas tunggal Pancasila dalam OPP. Ini antara lain berarti sudah tidak ada lagi visi yang berkaitan dengan ideologi primordial sebelumnya. Selain itu, secara organisatoris baik Anggaran Dasar maupun Anggaran Rumah Tangga setiap OPP harus sudah disesuaikan dengan pencantuman Pancasila sebagai asas OPP. Kedua, proses integrasi OPP sudah tuntas dengan hilangnya masalah unsur sebagai faktor pertimbangan dalam OPP. Misalnya dalam PDI tidak ada lagi fraksi, baik riil maupun aspiratif, yang bersumber dari PNI, Murba, Partai Katolik dan sebagainya. Di PPP tidak tampak lagi pertimbangan yang bersumber dari Perti, Parmusi dan sebagainya. Begitu juga di GOLKAR sudah tidak ada lagi visi MKGR, Kosgoro dan sebagainya. Hal ini tercermin dalam pembauran antara aspirasi, visi dan tunggalnya program yang diperjuangkan. Dengan demikian, mutlak adanya disiplin semua pemimpin OPP untuk mengabdikan diri kepada program yang telah disusun.

Logisnya, hal tersebut baru akan dapat dicapai bila program yang diperjuangkan setiap OPP adalah hasil dapur (*think tank*) masing-masing yang merupakan hasil diskusi terbuka. Demikian pula dalam kaitannya dengan program yang mereka kampa-

nyekan, setiap OPP hendaknya sudah mampu menawarkan calon Presiden/Mandataris yang mereka jagoi untuk diajukan dalam SUMPR yang akan datang. Dengan demikian, masyarakat calon pemilih sudah tahu apa program OPP dan siapa yang akan mereka percayai untuk melaksanakannya. Ini adalah bagian penting dari pendidikan politik bagi masyarakat yang akan menggunakan hak pilih mereka.

Tolok ukur ketiga adalah kemampuan OPP untuk menerapkan prinsip dan prosedur praktek demokrasi dalam menyusun pengurus dan mengelola organisasi masing-masing. Kesan adanya rekayasa dari atas dan proses "top down" dalam pengambilan keputusan dan penentuan kebijaksanaan organisasi harus sudah sirna. Sebaliknya yang harus dibudayakan dalam praktek dan dalam membina kader pemimpin setiap OPP sekarang ini adalah proses "bottom up".

Setiap OPP juga harus sudah dapat mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan dari pelaksanaan GBHN selama lima tahun pemerintahan yang lampau. Selain itu, OPP juga harus mengantisipasi dan mengemukakan persepsi tentang perkembangan keadaan menjelang Abad XXI. Dengan demikian setiap OPP akan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat pemilih tentang butir-butir yang akan mereka perjuangkan untuk mengisi GBHN bagi rencana pembangunan jangka panjang 25 tahun yang akan datang. Selain itu, setiap OPP harus menginventarisasikan permasalahan yang dihadapi bangsa, dan daftar hasil serta kegagalan pelaksanaan GBHN selama lima tahun yang sudah berjalan diperlukan untuk dibekalkan kepada para anggota MPR baru, guna melakukan penilaian terhadap pertanggungjawaban Mandataris yang akan diberikan dalam SUMPR.

Di atas itu semua yang terpenting adalah

setiap OPP dapat mendemonstrasikan praktek budaya politik yang bermoral tinggi berdasar norma dan etika yang bersumber pada Pancasila. Praktek ini akan menentukan apakah kampanye dan Pemilu menjadi sarana demokrasi yang dewasa dan bermanfaat bagi kesinambungan perjuangan bangsa atau menjadi ajang saling mendiskreditkan dan forum agitasi yang menjurus pecahnya persatuan dan memancing anarki. Rakyat perlu dididik bahwa politik bukan lagi ajang untuk adu kekuatan, melainkan forum untuk meningkatkan kesadaran politik melalui adu argumentasi. Ini akan mendorong minat rakyat untuk menilai pemerintah dan birokrasi pemerintah serta lembaga negara lainnya dalam mengelola kepentingan mereka.

Selain itu, yang menjadi tantangan berat bagi OPP ialah kemampuan untuk dapat mengungkapkan kegagalan, kekeliruan, kesalahan, penyelewengan, dan ketidaksesuaian pelaksanaan GBHN dalam periode yang lalu tanpa mengundang emosi dan antipati, apalagi frustrasi dan dendam. Mereka dituntut agar mampu menjelaskannya secara obyektif dan lugas demi menghindari salah tafsir; mereka juga harus mampu memberikan alternatif jalan keluar berbagai faktor penghambat. Demi-

kian pula, mereka perlu mengemukakan keberhasilan tanpa disertai rasa puas diri dan melecehkan kekurangan serta kegagalan.

Setiap kali seseorang berdiri di tengah massa yang mengelu-elukannya, ia mudah terperangkap oleh psikologi massa dan cenderung untuk beragitasi. Padahal untuk meningkatkan mutu substansial kampanye dan Pemilu yang akan datang bukannya agitasi yang diperlukan, melainkan kemampuan untuk mendemonstrasikan kepemimpinan yang bermutu dan keberanian untuk mengungkapkan dengan gamblang masalah yang dihadapi bangsa, memberikan alternatif yang masuk akal untuk memecahkan masalah dan menawarkan program yang realistik.

Komposisi calon-calon anggota DPR/MPR dari semua fraksi yang akan datang semestinya merupakan perimbangan antara politisi dan teknokrat, agar mereka dapat dijadikan "sparing partner" yang tangguh bagi pemerintah.

Perlu diingat bahwa persatuan dan kesatuan bangsa serta hasil perjuangan yang telah kita capai harus tetap dijaga sebagai modal dasar untuk melanjutkan perjuangan nasional.

Bung Hatta dan Kedaulatan Rakyat: Sebuah Pemikiran

Slamet Sutrisno

Adalah George Bernard Shaw yang di tahun 1948, di musim bunga, mengusulkan diadakannya pertemuan yang dihadiri oleh kaum intelektual dan ahli pikir sedunia guna berupaya menghilangkan salah paham dan kekacauan pengertian tentang demokrasi.¹ Ini mencerminkan tidak adanya kesepakatan dalam mengartikan konsep demokrasi. Tidak setiap pemikir, penguasa dan sistem pemerintahan yang demokratis mempunyai, dan mengacu pada pengertian tunggal mengenai demokrasi. Perbedaan pengertian itu dapat disebabkan oleh penafsiran variatif atas suatu pokok soal; namun bisa bersebab lebih mendasar bahwa secara konseptual pokok soal itu -- yakni, demokrasi -- memang mengandung substansi yang berbeda.

Bagi bangsa-bangsa Barat, demokrasi berimplikasi masyarakat bebas sebagai konsekuensi dari paham hidup liberalistik dengan sejarah kebudayaan yang panjang. Produk sejarah atas kebebasan individual

yang menjadi fundasi demokrasi ini pada gilirannya menimbulkan reaksi. Paham reaktif ini juga bertujuan memurnikan demokrasi yang "sungguh-sungguh demokrasi" dalam bandul demokrasi rakyat. Ia pun mendominasi perikehidupan banyak warga dunia melalui jalur kekangan ideologis -- yang ternyata gagal. Bangsa-bangsa Eropa Timur yang diperintah rezim totaliter menyangka dirinya lebih benar dalam berdemokrasi, tetapi kini justru berubah sikap.

Polarisasi konsep demokrasi dan penerapannya di antara kelompok masyarakat bebas dan rezim totaliter itu secara klasik menunjukkan arah-arrah variatif dalam mengisi demokrasi, yang notabene berdasar atas pemahaman ideologis. Bagi kelompok yang pertama, demokrasi adalah ideologi itu sendiri, seperti dalam tradisi Amerika yang menempatkannya bukan hanya dalam dunia politik melainkan menjadi pandangan hidup. Menurut Michael Novak sistem demokrasi Amerika mempunyai tiga dimensi: politik, ekonomi, dan kultural. Sistem yang dimiliki Amerika bukan bersifat kapitalis semata-mata, melainkan juga bersifat demokratis dalam kehidupan poli-

¹William Ebenstein, *Today's Isms* (London: Prentice-Hall International, 1965), 131.

iknya dan liberal dalam kehidupan kulturalnya.²

Sebaliknya bagi kelompok masyarakat yang kedua, demokrasi proletariat yang pernah dibanggakan itu justru terjepit di antara ideologi yang kaku. Dalam prakteknya demokrasi model itu tidak menunjukkan bukti empiris kecuali matinya demokrasi itu sendiri.

Bangsa kita telah menimba pengalaman dalam percobaan yang gagal, baik atas paham demokrasi Barat Liberal maupun demokrasi yang kemudian totaliter, yakni Demokrasi Terpimpin. Pengalaman tahun 1950-an telah menyebabkan beban yang melelahkan karena justru mengundang "penyakit-penyakit demokrasi" yang berkepanjangan sehingga sulit mencapai tujuan negara melalui pergulatan politik (yang demokratis). Penerapan demokrasi liberal dalam sistem politik waktu itu ternyata justru menimbulkan berbagai distorsi sehingga secara disfungsi menghambat tumbuhnya stabilitas pemerintahan.

Selanjutnya, teori pendulum mulai berlaku tatkala Presiden Soekarno memaksakan Demokrasi Terpimpin, yang pada gilirannya tidak lagi bersedia mentolerir perbedaan pendapat sebagai esensi penting demokrasi. Demokrasi Terpimpin telah dipraktekkan secara bertentangan dengan alur konseptualnya sendiri, dan peri kepemimpinan yang seharusnya diperankan oleh "hikmat kebijaksanaan" bergeser ke arah sentra kuasa pribadi.

Usaha untuk menelusuri pikiran Bung Hatta mengenai demokrasi menjadi relevan, karena dewasa ini bangsa kita meng-

anut paham Demokrasi Pancasila, yang idiil berdasarkan Pancasila dan struktural berdasar atas Undang-Undang Dasar 1945. Pikiran Bung Hatta kiranya perlu dikaji berkenaan dengan urusan demokrasi bangsa kita. *Pertama*, Demokrasi Pancasila sendiri mengandung aspek eksperimentasi--bahkan eksperimentasi besar--yang melahirkan variasi dalam membangun pemahaman baru mengenai demokrasi di negeri kita. *Kedua*, Bung Hatta merupakan salah seorang peletak dasar demokrasi dalam konstitusi 1945, yang karenanya secara konseptual Demokrasi Pancasila mengandung pemikiran Bung Hatta. *Ketiga*, ide keterbukaan yang muncul belakangan ini menuntut adanya demokratisasi sebagai dasar pemikiran. Aspek terakhir ini tercermin pada pembentukan Forum Demokrasi oleh Abdurrachman Wahid dkk. Budaya demokrasi seperti yang dikehendaki oleh Forum Demokrasi ini sebenarnya sudah dicetuskan oleh Hatta sejak tahun 1920-an.

Hatta mengatakan bahwa "Kemerdekaan seharusnya tidak melahirkan suatu bangsa di mana mayoritas rakyatnya tidak memiliki kekuasaan, seperti pada periode kolonial. Konsep Hatta tentang pemerintahan demokratis serta kemakmuran sosial dan ekonomi bagi rakyat disebutnya *kedaulatan rakyat*.³ Ditegaskan pula bahwa bukan kedaulatan negara yang harus dominan, melainkan kedaulatan rakyat. Selain itu, suatu sistem demokrasi yang sempurna ialah yang memerintah dari bawah. Rakyat harus bisa merasa bahwa mereka memerintah dirinya sendiri.⁴ Artinya, hanya akan ada keadilan di dalam suatu negara jika prinsip-prinsip dasar pemerintahan muncul

²Miriam Budiardjo (ed.), *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi* (Jakarta: PT Gramedia, 1984), 60.

³Mavis Rose. *Indonesia Merdeka: Biografi Politik Mohammad Hatta*, alih bahasa oleh: Hermawan Sulistiyo (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1991), XVI.

⁴Ibid., 288.

dari rakyat sendiri.⁵ Dalam pandangan Hatta, akar-akar demokrasi harus diasuh dan bukan dipatahkan sebelum bisa tegak dan berkembang menjadi matang.⁶

Mengikuti pikiran Hatta yang menyangkut pentingnya pemerintahan dari bawah itu (*bottom-up approach*), kiranya tidak sulit untuk memahami mengapa ia amat mementingkan otonomi daerah. Dalam hal ini, Indonesia harus memiliki sistem konstitusional yang memungkinkan daerah berkesempatan mengatur urusan mereka sendiri.⁷ Mengenai batasan hubungan antara otonomi daerah tersebut dengan kedaulatan rakyat, pada dasarnya kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat di daerah tunduk kepada kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat seluruhnya. Oleh karena kedaulatan rakyat Indonesia satu dan tidak berpecah-pecah, maka kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah pada hakekatnya merupakan penjelmaan pokoknya.⁸ Jika Hatta telah mencetuskan esensi demokrasi lebih dari setengah abad sebelum Forum Demokrasi dibentuk oleh Gus Dur dkk., sebenarnya Hatta pun mendahului 45 tahun gagasan Rudini. Gagasan untuk menghapus DPRD Tingkat I sebagaimana diajukan oleh Mendagri, ternyata juga telah disinggung dalam pidato Bung Hatta di depan Konferensi Pamong Praja di Solo, 7 Februari 1946; Isinya antara lain "Lingkungan sebagai Kecamatan dan Residensi dan Propinsi adalah Badan Koordinasi, dan tidak mesti mempunyai badan perwakilan rakyat."⁹

Berkaitan dengan esensi demokrasi yang harus tertanam dalam benak manusia

agar demokrasi terhindar dari tendensi kultus formal kultus institusional, Hatta telah mengutamakan pendidikan politik rakyat. Sudah sejak masa sebelum merdeka selalu ditekankannya bahwa "Pendidikan massa dari Perhimpoean Indonesia harus bertujuan pada pembentukan karakter rakyat. Kemampuan rakyat bukanlah ditentukan pertama-tama oleh jumlah orang yang melek huruf, melainkan oleh karakter rakyat."¹⁰

Hatta berpijak di atas postulat bahwa "Dasar pemerintahan yang adil ialah, siapa yang mendapat kekuasaan, dia itulah yang bertanggung jawab. Manakala rakyat sekarang mendapat kekuasaan menurut dasar kedaulatan rakyat, rakyat pulalah yang bertanggung jawab."¹¹ Atas dasar postulat inilah ia sangat memandang penting pendidikan politik tersebut. Sebagaimana tercermin di dalam pernyataannya di bawah ini:

"Kalau rakyat tidak mempunyai keinsyafan politik, rasa tanggung jawab sangat kurang padanya . . . Pemerintah dan masyarakat sama-sama mempunyai kepentingan akan adanya rakyat yang mempunyai keinsyafan politik. Sebab itu didikan itu mesti datang daripada kedua belah pihak itu pula, dari Pemerintah dan dari masyarakat sendiri. Pemerintah dapat memudahkan jalan pendidikan politik itu dengan memperbesar kecerdasan umum rakyat . . . Selain daripada usaha Pemerintah, didikan politik kepada rakyat adalah *usaha yang terutama bagi partai-partai politik*."¹²

Kerangka pikiran Hatta mengenai demokrasi tidaklah rumit, khususnya yang berkenaan dengan tanggung jawab dan hak-hak rakyat. Kutipan di atas menunjukkan adanya dimensi tanggung jawab tersebut,

⁵Ibid., 305.

⁶Ibid., 312.

⁷Ibid., 190.

⁸Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat* (Surabaya: CV Usaha Nasional, 1980), 24.

⁹Ibid., 37.

¹⁰Rosc, *Indonesia Merdeka*, 80.

¹¹Hatta, *Kedaulatan*, 14.

¹²Ibid., 37.

sedangkan adanya dimensi hak terlihat dari sikapnya yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Sikap Hatta ini sudah dimulai dalam masa perjuangan, misalnya ketika ia mengajukan kerangka proposal di depan rapat umum Perhimpoean Indonesia, 23 Nopember 1926. Seperti dikatakan oleh Mavis Rose, Hatta juga memasukkan ketentuan mengenai perlindungan bagi hak-hak asasi, yaitu hak-hak yang dinikmati oleh mahasiswa di Eropa tetapi yang semakin hilang dari orang-orang Indonesia di koloni.¹³ Dalam konteks hak asasi ini pula, pada tahun 1969 Hatta mengangkat pena mengkritik ketidakadilan yang diderita oleh seorang tukang becak bernama Rusdi. Rakyat kecil ini ditahan karena mencuri ayam dan tidak diberi makan selama dalam tahanan, sampai akhirnya ia meninggal dalam sidang pengadilan.¹⁴ Dalam hal ini Hatta mempertanyakan "Manakah rasa tanggung jawab sebagai manusia yang beradab pada petugas yang bersangkutan? Apa artinya Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila apabila pegawainya tidak mempunyai rasa kemanusiaan?"¹⁵

Jauh sebelumnya, dalam pidatonya di depan Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Hatta telah menyinggung masalah perlindungan hak-hak asasi dalam negara yang akan dibentuk. Hatta menyatakan:

"Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong-royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal yang saya kuatkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam Undang-Undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara . . . Hendaklah kita

memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara Kekuasaan . . . Sebab itu ada baiknya dalam salah satu fasal, misalnya fasal yang mengenai warga negara disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, jangan takut mengeluarkan suaranya."¹⁶

Pandangan demokrasi Hatta yang mengekspresikan dimensi hak asasi dan dimensi tanggung jawab tersebut menunjukkan bahwa ia ingin mengembangkan konsep rasional mengenai demokrasi. Rasionalitas memang menjadi salah satu ciri dan kekuatan penting dalam pemikiran Hatta. Menurut pemikiran Hatta, dalam sistem demokrasi kekuasaan bukan merupakan monopoli pemerintah. Ia menganggap kekuasaan yang dibagi lebih luas sebagai sesuatu yang paling mendekati cita-citanya tentang demokrasi.¹⁷ Bahkan secara eksplisit ia menentang pendapat yang mengatakan bahwa teori Trias Politica itu adalah teori liberal dan tidak berlaku bagi Indonesia. Ia menyatakan lebih jauh bahwa teori ini muncul "lama sebelum liberalisme muncul ke dunia" dan tujuannya tidak lain daripada menunjukkan adanya pembagian fungsi atau kekuasaan dalam melaksanakan pemerintahan.¹⁸

Meskipun Hatta menyadari bahwa bangsa Indonesia mendirikan negara baru atas dasar gotong-royong dan hasil usaha bersama, ia tidak menghendaki adanya kultur kekeluargaan yang bisa mengakibatkan distorsi. Sikap Hatta tersebut terungkap dalam kritiknya, terhadap kekuasaan Jepang sebelum masa kemerdekaan.

¹³Rose, *Indonesia Merdeka*, 57.

¹⁴Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik* (Jakarta: LP3ES, 1990), 621.

¹⁵Ibid., 622.

¹⁶Padmo Wahyono, "Integralistik Indonesia" dalam paper yang tidak diterbitkan (tanpa tahun).

¹⁷Rose, *Indonesia Merdeka*, 219.

¹⁸Noer, *Mohammad Hatta*, 611.

Dalam tanggapannya, ia menyatakan bahwa "Propaganda Jepang, yang menyusup masuk ke wilayah jajahan, memainkan kepekaan kultural rakyat Jawa dengan menghidupkan kembali legenda Joyoboyo.... Hatta mencerca orang-orang yang mempercayai mitos seperti itu."¹⁹ Ditambahkannya, bangsa Indonesia sebagai bangsa yang rasional, wajib meninggalkan gagasan yang membawa malapetaka seperti itu.²⁰

Kerasionalan tentang demokrasi tersebut memang erat berhubungan dengan pengertian negara hukum, sehingga "kedaulatan rakyat" dan "kedaulatan hukum" tidak bisa dipisah-pisahkan. Dalam hal ini Hatta berpendapat bahwa "Apabila kita renungkan sedalam-dalamnya, bahwa segala yang penting bagi bangsa, apalagi yang ditimpakan kepada rakyat sebagai beban materiil dan idiil, harus berdasarkan undang-undang, nyatalah bahwa negara Republik Indonesia adalah *negara hukum*."²¹ Dalam rumusannya mengenai Kedaulatan Rakyat, ia juga menunjukkan impresinya terhadap kesadaran hukum, sebagaimana tercantum di bawah ini.

"Kedaulatan Rakyat adalah pemerintahan rakyat yang dijalankan menurut peraturan yang telah dimufakati dengan bermusyawarah . . . Tak boleh ada *golongan rakyat atau daerah yang melakukan tindakan sendiri*, yang bertentangan dengan dasar-dasar yang ditentukan bagi negara seluruhnya."²²

Keterkaitan antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum juga tampak, ketika Hatta menunjukkan adanya sebuah bank

daerah di Jawa Barat yang bekerja sangat efisien di mana kredit bank untuk petani dilayani hanya dalam tempo seminggu. Dalam pendapatnya mengenai otonomi daerah dan demokrasi ekonomi, ia menegaskan "agar Presiden diyakinkan lebih dahulu dalam rangka menyempurnakan undang-undang otonomi daerah."²³ Ia juga menekankan bahwa "undang-undang bisa diubah, sebab undang-undang itu untuk rakyat dan bukan rakyat untuk undang-undang."²⁴

Selanjutnya, yang perlu dipertanyakan adalah jenis demokrasi apa yang sesungguhnya dianut oleh Hatta dan sejauh mana perkembangan pemikirannya mengenai demokrasi itu. Ada beberapa anggapan bahwa paham demokrasi dan kedaulatan rakyat yang dicetuskan oleh Hatta lebih berciri demokrasi Barat. Di masa pergerakan, anggapan tersebut cukup beralasan mengingat Hatta memperoleh pendidikan tinggi di Eropa selama 11 tahun. Sebagaimana dikatakan oleh Sjahrir, "Hatta tak diragukan lagi termasuk kaum terpelajar kita yang paling ke-Eropa-an."²⁵

Di lain pihak, tidak dapat dielakkan bahwa lingkungan sosial tempat Hatta dilahirkan, Minangkabau, sangat mempengaruhi pemikirannya tentang masyarakat yang demokratis, yang berkedaulatan rakyat. Hatta berasal dari Luhak Agam, tempat asal-usul keluarganya di mana berlaku tradisi Bodi-Caniago yang memiliki gaya egaliter dalam organisasi politik.²⁶ Di Minangkabau, keselarasan dicapai dengan cara menghadapi dan bukannya menghindari konflik.²⁷ Oleh sebab itu tidak mengherankan jika sejak zaman pergerakan ia

¹⁹Rose, *Indonesia Merdeka*, 144.

²⁰Ibid.

²¹Mohammad Hatta, *Menuju Negara Hukum* (Surabaya: CV Usaha Nasional, 1975), 13.

²²Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, 18.

²³Noer, *Mohammad Hatta*, 701.

²⁴Ibid.

²⁵Rose, *Indonesia Merdeka*, 108.

²⁶Ibid., 2.

²⁷Ibid., 89.

sudah mengkritik Soekarno yang dipandang terlalu menekankan sentimen tradisional dalam mendesak pembuatan keputusan yang lebih menekankan konsensus ketimbang suara mayoritas.

Hatta berpendapat bahwa dalam pemerintahan moderen keputusan harus diambil atas dasar suara mayoritas.²⁸ Ia mengecam konsensus yang ala kadarnya dan menganggap lebih baik apabila "perbedaan itu dinyatakan."²⁹ Paham demokrasi Hatta pada prinsipnya merupakan campuran antara demokrasi yang tumbuh di Barat dan yang dijumpai pada masyarakat desa Indonesia, serta gabungan antara persamaan dan kebersamaan dalam Islam.³⁰

Jelas kiranya di samping demokrasi sosialis juga merupakan ciri yang kuat dalam keutuhan pemikiran Hatta. Selain itu, prinsip Hatta mengenai kedaulatan rakyat berimplikasi pada pemerintahan yang demokratis dan kemakmuran sosial dan ekonomi, seperti terungkap dalam pernyataannya di bawah ini:

"Di sebelah demokrasi politik yang telah dicapai, mestilah diadakan demokrasi ekonomi, supaya rakyat memperoleh kenikmatan daripada kerja bersama dalam penghasilan masyarakat . . . Dan bagi rakyat jelata yang terbanyak, demokrasi dalam perekonomian itulah yang terpenting."³¹

Dalam karangannya "Demokrasi Kita", Hatta mengemukakan kembali pahamnya tentang keadilan, kemakmuran, Pancasila, kedaulatan rakyat, demokrasi sosial, dan pendidikan politik.³² Dalam hal ini demokrasi sosial merupakan paham yang dianut oleh Hatta. Lebih jauh diakui oleh Jean-

Francois Revel bahwa demokrasi sosial merupakan "suatu sistem politik ekonomi yang telah cukup efektif dalam menyelaraskan sosialisme, kebebasan, dan pemerintahan sendiri; yang telah membuat prestasi yang bagus, baik di bidang perekonomian maupun di bidang keadilan sosial; suatu sistem yang mempunyai keuntungan tambahan yaitu mampu mempertahankan kehadirannya."³³

Selain pemikiran Bung Hatta tentang demokrasi, masih ada beberapa hal yang perlu dicatat terutama yang menyangkut kesan ambivalen Hatta sendiri mengenai integrasi antara paham Barat dengan tradisi kerakyatan Indonesia. Hatta dianggap sangat memuji sistem parlementer Barat serta kagum terhadap peradilan yang bebas dan perlindungan hak-hak asasi. Menurut Mavis Rose, "Hatta tahu bahwa ia harus bekerja sama dengan rekan-rekannya yang berasal dari Jawa, dalam rangka meyakinkan mereka bahwa demokrasi seperti yang pernah mereka alami di Eropa haruslah menjadi standar bagi Indonesia yang merdeka."³⁴ Di zaman pergerakan, Hatta juga menegaskan bahwa "Kita ingin mengatur rumah tangga kita dalam Indonesia Merdeka berdasarkan demokrasi asli yang ditemukan di masyarakat Indonesia."³⁵ Selain itu, ia mengakui urgensi modernisasi atas bentuk-bentuk pemerintahan tradisional seperti di bawah ini:

"Kami menyadari bahwa waktu telah berubah, bahwa bentuk-bentuk yang lampau tidak memadai lagi bagi Indonesia Merdeka yang berdasarkan demokrasi. Prinsip-prinsip asli tersebut harus diterapkan sesuai dengan keadaan sekarang, diangkat sampai ke tingkat yang cukup tinggi."³⁶

²⁸Ibid., 70.

²⁹Noer, *Mohammad Hatta*, 712.

³⁰Ibid., 711.

³¹Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, 21.

³²Noer, *Mohammad Hatta*, 601.

³³Budiardjo, *Simposium Kapitalisme*, 49.

³⁴Rose, *Indonesia Merdeka*, 93.

³⁵Ibid., 102.

³⁶Ibid.

Oleh sebab itu, Hatta memutuskan untuk berpaling ke lembaga-lembaga Barat guna memberi bentuk pada cita-cita demokrasi-nya.³⁷

Mengenai demokrasi Pancasila, Hatta berpendapat bahwa pada prinsipnya demokrasi Pancasila sama dengan demokrasi sosial yang mencakup demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.³⁸ Demokrasi Pancasila adalah "demokrasi yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa, dijalankan dengan jiwa yang murni yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam musyawarah/perwakilan untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."³⁹ Seterusnya, "Perjuangan untuk melaksanakan dan menghidupkan demokrasi Pancasila harus dikemudikan oleh sikap cinta akan kebenaran dan keadilan dan kebaikan serta dengan rasa persaudaraan dan toleransi."⁴⁰

Kalau demikian halnya, demokrasi Pancasila menurut pengertian Hatta kurang lebih dapat dirumuskan sebagai berikut. Substansinya adalah identik dengan paham Hatta sendiri tentang demokrasi, ialah demokrasi sosial yang mencakup demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Sesuai dengan namanya, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang dijiwai dan seka-

ligus mengekspresikan nilai-nilai Pancasila. Nilai etis yang dikandungnya bersumberkan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa; hikmat kebijaksanaan (yang sangat dikenal oleh rasionalitas), kebenaran—keadilan—kebaikan, yang keseluruhannya adalah manifestasi sila ke II; berasa persaudaraan dan toleransi (sila ke III); dengan sarana permusyawaratan/perwakilan (sila ke IV); dan bermuara pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai tujuannya (sila ke V).

Dalam kerangka pemahaman itu demokrasi Pancasila seharusnya bukan tipe demokrasi yang tidak bebas. Ia bukanlah demokrasi yang dalam implementasinya harus dibatasi oleh berbagai rintangan yang dapat mereduksi substansinya. Dalam kondisi yang demikian, perlu kiranya merumuskan kembali ciri-ciri pokok yang terkandung dalam demokrasi Pancasila itu. Akhirnya, perlu pula dipertanyakan apakah demokrasi Pancasila telah sesuai dengan ciri-ciri pokok demokrasi Barat seperti yang dirumuskan oleh Ebenstein seperti berikut ini: (a) empirisme rasional; (b) titik berat pada orang; (c) sifat instrumental negara; (d) kesukarelaan; (e) hukum di balik hukum; (f) titik berat pada cara; (g) perbincangan dan persepakatan dalam hubungan-hubungan manusia; dan (h) persamaan pokok di antara semua umat manusia.⁴¹

³⁷Ibid., 57.

³⁸Noer, *Mohammad Hatta*, 632.

³⁹Ibid.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Ebenstein, *Today's Isms*, 133.

Batas-Batas Kemampuan Hukum di Indonesia

H. Anton Djawamaku

Pendahuluan

Situasi hukum dalam kehidupan keseharian di Indonesia memberi gambaran yang sangat buram. Kesan ini terutama mengenai hukum dalam praktek, yaitu hukum yang dijalankan setiap hari oleh hakim, jaksa, polisi, pembela dan pegawai pemerintah pada umumnya. Jadi yang ditekankan adalah hukum riil, yakni proses hukum yang dialami oleh mereka yang harus berurusan dengan hukum.

Berbagai sinisme terhadap praktek hukum ini telah sering kali dilontarkan orang, diantaranya "KUHP" dianggap "kasih uang habis perkara", demikian juga isu-isu negatif seperti "mafia peradilan" dan "komersialisasi jabatan". Bahkan tindakan kekerasan juga pernah terjadi antara lain berupa pengrusakan kantor LBH dan penikaman terhadap hakim.¹ Terdapat kesan

umum yang sangat kuat bahwa bidang hukum merupakan salah satu bidang yang sangat ruwet, dan sulit diatasi. Seolah-olah hukum tidak dapat lagi menjadi sarana untuk mewujudkan rasa keadilan dan kepastian hukum.

Sebagai hasil ciptaan manusia, hukum tentu mempunyai batas-batas kemampuan. Tulisan ini akan membahas batas-batas kemampuan hukum itu dengan menyoroti dua hal pokok. *Pertama*, pembahasan mengenai politik hukum nasional, oleh karena politik hukum merupakan refleksi dari kecenderungan dominan politik nasional yang sedang berlangsung dan sekaligus memberi corak pada produk-produk hukum yang dibuat. Dalam hal ini batas-batas hukum sebenarnya sejak awal sudah ditentukan oleh proses politik yang ada. *Kedua*, berkaitan dengan hal pertama akan diangkat masalah klasik yaitu problematik kepastian hukum dan tuntutan keadilan. Hasil ketegangan antara kedua hal tersebut meru-

¹Tanggal 30 April 1991 Ketua Pengadilan Negeri Ruteng ditikam dengan senjata tajam dan kantor Pengadilan Negeri dirusak oleh puluhan penduduk yang dinyatakan kalah oleh putusan kasasi Mahkamah Agung dalam perkara sengketa tanah. *Kompas*, 5 Mei

1991. Tanggal 9 Mei 1991 kantor LBH Yogya dirusak oleh beberapa orang yang tak dikenal. *Kompas*, 10 Mei 1991.

pakan batas optimal yang dapat dicapai oleh hukum pada suatu saat.

Ketergantungan Hukum Pada Proses Politik

Yang dimaksudkan dengan politik hukum nasional adalah suatu kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang berlaku sesuai dengan ideologi negara yang dianut. Jadi politik hukum menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Hal itu umumnya tampak dalam pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak dikembangkan.² Sedangkan tujuan politik hukum pada dasarnya mencakup tiga hal. *Pertama*, menjamin keadilan dalam masyarakat. *Kedua*, menciptakan ketentraman hidup dengan memelihara kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum dan terjamin hanya bila negara mempunyai sarana-sarana yang memadai untuk memastikan berlakunya peraturan-peraturan yang ada. Dalam hal ini aparat penegak hukum memainkan peranan penting. *Ketiga*, mewujudkan kegunaan dengan menangani kepentingan-kepentingan yang nyata dalam kehidupan bersama secara konkret.³

Dengan terbentuknya Negara RI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, muncul keharusan untuk membentuk suatu

sistem hukum baru yang sesuai dengan cita-cita proklamasi itu. Ini tercermin dalam penjelasan UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat) dan Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar)". Sistem konstitusional biasanya merupakan "pasangan logis" akibat dianutnya wawasan Negara Hukum. Konstitusionalisme adalah wawasan yang membatasi tindakan pemerintah dalam melakukan tugas-tugasnya, sesuai dengan ketentuan konstitusi yang berlaku.⁴ Dengan demikian aliran pikiran di dalam UUD 1945 menghendaki supremasi hukum di dalam negara RI.⁵ Negara hukum yang dicita-citakan bukanlah sekedar negara yang berlandaskan sembarang hukum, melainkan negara yang dilandaskan pada hukum yang adil (*just law*) dan didasarkan pada keadilan bagi seluruh rakyat.⁶

Meskipun demikian pembangunan suatu sistem hukum baru itu tidak dilaksanakan dalam suatu kekosongan hukum di masyarakat. Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 menentukan: "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini". Jadi pembentukan suatu sistem hukum baru itu tidak merupakan suatu usaha yang berdiri sendiri, juga tidak semata-mata dilakukan karena hukum yang ada dirasakan kurang memadai lagi untuk mengatur kehidupan masyarakat, melainkan karena masyarakat Indonesia secara keseluruhan sedang

²Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1988), 159. Lihat juga Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 99. Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan & Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", *Prisma*, II, no. 6 (Desember 1973): 4.

³Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 116-118. Lihat juga S. Tasrif, *Menegakkan Rule of Law Dibawah Orde Baru*, Jilid I (Jakarta: Peradin, 1971): 18.

⁴A. Hamid S. Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan," *Hukum dan Pembangunan*, IX, no. 3 (Mei 1979): 284.

⁵Soepomo dalam H. Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Siguntang, 1971): 312.

⁶Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Kualitas Manusia dan Masyarakat dalam Ilmu Hukum", *Analisis CSIS*, XX, no. 1 (Januari-Februari 1991): 20-23.

mengalami perubahan. Perubahan ini adalah perubahan yang bersifat fundamental karena mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu masyarakat Indonesia baru.⁷

Dengan demikian, pembentukan sistem hukum baru yang menyangkut pelbagai aspek kehidupan masyarakat tidak sekedar membuat hukum baru atau memperbaharui hukum yang ada untuk menyelaraskannya dengan kebutuhan masyarakat, tetapi sekaligus juga menjadi sarana pembaharuan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Karenanya pembentukan sistem hukum ini merupakan suatu proses, sesuatu yang terus bergerak dan berubah — tidak hanya tertuju pada aturan atau substansi hukum, tetapi juga pada struktur atau kelembagaan hukum.

Pada awal kemerdekaan secara struktural sistem hukum di Indonesia mempunyai banyak kesamaan dengan sistem hukum kolonial Belanda. Akan tetapi sistem hukum tersebut memperoleh makna yang diberikan dan dilaksanakan oleh bangsa Indonesia, bukan oleh bangsa Belanda. Secara materiil berlaku kemajemukan hukum bagi bangsa Indonesia, yaitu: (1) hukum yang diterapkan untuk semua penduduk, diantaranya Hukum Pidana, Hukum Perdata dan Hukum Dagang; (2) Hukum Adat yang berlaku bagi penduduk pribumi dan Hukum Islam yang berlaku bagi pribumi yang beragama Islam; dan (3) hukum yang secara khusus diciptakan untuk penduduk pribumi, misalnya Hukum Perkawinan untuk penduduk Indonesia yang beragama Kristen.⁸

⁷Satjipto Rahardjo, "Pembaharuan Hukum Perdata untuk Pembangunan Masyarakat", ceramah pada Simposium Pembaharuan Hukum Perdata Nasional yang diselenggarakan oleh BPHN di Yogyakarta tahun 1981.

⁸R. Subekti, *Law in Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1982), 6-7.

Setelah proklamasi kemerdekaan, secara parsial dilakukan penataan organisasi negara termasuk lembaga peradilan. Pada tahun 1948 pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai gaji pegawai negeri yang secara struktural menempatkan aparat penuntut umum (jaksa) dalam kedudukan yang lebih rendah dari aparat kehakiman. Kebijakan ini ternyata menyulut pertentangan antara jaksa dan hakim yang sebenarnya menyangkut masalah prestise dan status. Isu-isu yang dilontarkan adalah tema-tema yang berkaitan dengan cita negara hukum, seperti kesamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan, serta kebebasan kekuasaan kehakiman. Sementara itu terjadi pertentangan antara pihak kepolisian dan jaksa, juga menyangkut masalah prestise dan status. Yang diperselisihkan adalah pembagian kekuasaan substantif antara kedua pihak tersebut. Para pihak yang bertikai itu tampaknya berusaha untuk memperebutkan kedudukan yang berkuasa, terhormat dan menguntungkan dalam negara yang baru merdeka.⁹ Ternyata berbagai pertentangan itu tidak segera dapat diselesaikan, karena negara RI memasuki kancah perang kemerdekaan.

Segera setelah pengakuan kedaulatan, RI memasuki fase baru dibawah UUD Sementara 1950. Konstitusi ini dibentuk atas semangat dan suasana kejiwaan yang berlainan dengan apa yang dialami UUD 1945. Ia mengemban faham demokrasi liberal. Dalam konstitusi ini memang ditetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, tetapi acuan utamanya adalah konsep negara hukum liberal di Barat. UUDS 1950 memuat pasal-pasal mengenai hak-hak dan kebebasan dasar manusia secara lengkap. Faham kodifikasi dan legisme mendapat tempat yang utama.

⁹Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, terj. dan ed. Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LPJES, 1990), 33-76.

Juga ditentukan bahwa perbedaan dalam kebutuhan hukum golongan rakyat akan diperhatikan. Dengan demikian kemajemukan hukum bagi rakyat Indonesia terus dilestarikan.

Dalam kehidupan politik, eksperimen demokrasi liberal telah merangsang pertentangan ideologi golongan menjadi sangat runyam. Kabinet pun silih berganti dalam usia yang sangat singkat. Kerasnya kepentingan golongan telah menyebabkan terjadinya berbagai penyelewengan dan hal ini jelas mengancam kedudukan hukum dalam masyarakat. Menurut Lev, periode ini ditandai oleh kemerosotan hukum formal sebagai kelanjutan meluasnya kegiatan politik dan sistem kepartaian berdasarkan ideologi yang melahirkan sejumlah konflik. Dampak konflik yang merupakan ciri bekerjanya sistem politik tersebut terasa hampir pada semua bidang kehidupan. Proses hukum dengan segala dayagunanya untuk menyelesaikan sengketa turun, seiring dengan mengedepannya proses politik serta segenap kerangka normatifnya. Ini terjadi karena memang semua sumber daya yang ada dimobilisasi oleh kubu yang saling bersaing pada waktu itu.¹⁰

Dalam situasi demikian jelas tidak memungkinkan para pemimpin nasional melakukan perombakan hukum secara berarti. Barangkali faktor yang lebih penting lagi adalah bahwa para pengemban hukum termasuk dalam golongan elite nasional atau lokal. Mereka tunduk pada pengaruh ideologi-ideologi golongan yang sama dengan ideologi yang mempengaruhi kaum elite lainnya. Demikian juga pertentangan antara hakim dan jaksa, dan antara jaksa dengan kepolisian yang berlanjut dalam periode itu, semakin dirangsang oleh pertentangan ideologi golongan. Walaupun demikian se-

bagai akibat dari pertentangan antara hakim dan jaksa, timbul usaha-usaha untuk mengubah prosedur pidana dan kekuasaan kehakiman yang memberi gambaran yang jelas tentang proses perubahan hukum pada kedua bidang bersangkutan. Makna pentingnya perubahan tersebut mencakup peranan sistem peradilan di Indonesia sesudah merdeka sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum. Sedangkan pertentangan antara jaksa dan kepolisian juga menemukan pemecahan sementara pada penetapan perubahan hukum yang menyangkut kedudukan, tugas dan wewenangnya masing-masing di kemudian hari.¹¹

Pada tahun 1959 terjadi perubahan besar dalam ketatanegaraan kita dengan berlaku kembali UUD 1945. Sejak saat itu desakan untuk membentuk suatu sistem hukum nasional semakin meningkat, terutama setelah arus politik baru bergulir di bawah semboyan "nation and character building". Perhatian lalu diarahkan kepada UUD 1945 sebagai dasarnya. Usaha itu sampai pada suatu pandangan bahwa hukum adat harus menjiwai pembentukan sistem hukum nasional yang sesuai dengan kepribadian bangsa. Pikiran ini kemudian diperkokoh di dalam Ketetapan MPRS No. II/1960 yang menegaskan bahwa prinsip-prinsip penyusunan hukum nasional harus sesuai dengan arah politik negara dan berlandaskan pada Hukum Adat. Untuk melaksanakan tujuan ini diresmikan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional dengan

¹¹Ibid., 33-76. Untuk Kekuasaan Kehakiman sekarang ini berlaku UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LNRI Tahun 1970 No. 74 dan TLNRI No. 2951; bagi Kejaksaan berlaku UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan; sedang bagi Kepolisian masih berlaku UU No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, LNRI Tahun 1961 No. 245 dan TLNRI No. 2289.

¹⁰Ibid. 133.

Keputusan Presiden pada tahun 1961.¹²

Sesuai dengan Ketetapan MPRS No. II/1960, pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah mengesahkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang dibuat berdasarkan hukum adat. Artinya baik konsepsi, asas-asas, lembaga-lembaga hukum maupun sistemnya dikembangkan dari hukum adat. Undang-undang ini mengunifikasikan hukum tanah Indonesia, yang berarti penghapusan secara tegas dualisme hukum tanah yang telah lama berlaku di dalam masyarakat kita. Alasan pemakaian hukum adat tentang tanah sebagai dasar Hukum Agraria Nasional antara lain karena sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat, selain itu karena hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan Pancasila di dalam Pembukaan UUD 1945.¹³ Kendatipun masih banyak kekurangan yang harus segera dibenahi, Menteri Kehakiman Mochtar Kusuma Atmadja pada tahun 1977 menyatakan bahwa UUPA adalah produk legislatif pertama di bidang hukum materiil dan dianggap sebagai pembuka jalan menuju pembaharuan hukum perdata nasional.¹⁴

Peranan Bung Karno dalam periode ini semakin dominan, terutama setelah ia

membungkem para sarjana hukum dalam pidatonya bahwa "dengan ahli hukum orang tidak dapat mengadakan revolusi".¹⁵ Selanjutnya dengan mengabaikan DPRGR, ia menciptakan sendiri produk perundang-undangan berupa Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden. Dengan tegas ia menolak asas Trias Politika yang dianut UUD 1945 dan secara menyolok mengangkat Ketua Mahkamah Agung sebagai anggota Kabinetnya. Bahkan ia bertindak lebih jauh dengan menuntut hak untuk campur tangan pada setiap tahap proses peradilan dalam undang-undang mengenai organisasi peradilan yang baru.¹⁶ Sebagai pembenaran terhadap berbagai kebijaksanaan itu, dikembangkan pula ajaran revolusioner mengenai hukum. Ajaran ini menolak faham legisme yang sangat kaku berpegang pada segi-segi yuridis formal dan menghendaki agar hukum diperlakukan secara revolusioner, yang pada waktu itu diartikan sebagai menjebol dan membangun.¹⁷ Dengan demikian, hukum dengan seluruh pranatanya tunduk kepada kepentingan politik. Bahkan penonjolan fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan lebih terasa dibandingkan dengan fungsi-fungsi lain.

Sejak tahun-tahun permulaan Orde Baru terlihat gejala mulai pulihnya peranan hukum yang lebih sesuai dengan cita Ne-

¹²Moh. Koesnoe, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga University Press, 1979), 81. Lihat juga M.A. Jaspan, "Mencari Hukum Baru: Sinkretisme Hukum di Indonesia yang Membingungkan", dalam Mulyana W.Kusumah dan Paul S.Baut (ed), *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), 250-251.

¹³Periksa UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. LNRI Tahun 1960 No. 104 dan TLNRI No. 2043.

¹⁴Dikutip dari H. Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia* (Jakarta: C.V. Akademika Pressindo, 1989), 44.

¹⁵Hal ini dikemukakan dalam sambutannya pada pembukaan Kongres Persahi tanggal 26 Nopember 1961. Uraian lengkapnya dapat dibaca dalam *Hukum dan Masyarakat*. Nomor Kongres I (Djakarta: Djambatan, 1962).

¹⁶Lihat pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. LNRI Tahun 1964 No. 107 dan TLNRI No. 2699.

¹⁷Roeslan Abdulgani, *Hukum dalam Revolusi dan Revolusi dalam Hukum* (Jakarta: BP. Prapantja, tanpa tahun).

gara Hukum dalam UUD 1945.¹⁸ Dalam perkembangan selanjutnya para pemimpin Orde Baru semakin menyadari pendaayuganaan hukum yang pada dasarnya meliputi tiga dimensi penting. *Pertama*, hukum merupakan pencerminan dan wahana bagi konsep-konsep yang berbeda mengenai tertib dan kesejahteraan sosial serta pernyataan dan perlindungan kepentingan masyarakat. *Kedua*, hukum dalam peranannya sebagai pranata otonom dapat pula merupakan pembatas kekuasaan sewenang-wenang. *Ketiga*, hukum dapat didayagunakan sebagai sarana untuk mendukung dan mendorong perubahan sosial ekonomi.¹⁹ Upaya untuk mewujudkan ketiga dimensi peranan hukum tersebut dilandasi oleh Pancasila dan UUD 1945 serta GBHN. GBHN inilah yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan politik hukum nasional dari Pelita ke Pelita, baik dalam arti pembinaan, pembentukan, maupun penegakan dan pelaksanaan hukum nasional.

Orientasi politik Orde Baru memberi tekanan utama kepada terciptanya stabilitas sebagai kondisi yang memungkinkan pelaksanaan pembangunan dalam segala bidang dengan prioritas pada pembangunan ekonomi. Sesuai dengan orientasi ini tekanan dalam pembuatan hukum lebih diarahkan kepada terciptanya ketertiban (order) bukan keadilan. Akibatnya, hukum sering membunuh kebebasan yang muncul ke permukaan. Dalam tingkat pelaksanaan (penegakan hukum) tekanan yang berlebihan terhadap ketertiban ini juga sering di-

salahgunakan.²⁰ Dalam Pelita III terjadi pergeseran orientasi. Trilogi pembangunan yang menjadi landasan kebijaksanaan secara berurut adalah pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas. Ketiga unsur tersebut harus dikembangkan secara serasi agar saling memperkuat. Salah satu programnya adalah pemerataan keadilan di bidang hukum. Hal ini berarti bahwa meskipun program tersebut merupakan sasaran utama dalam Pelita III, namun aspek-aspek pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik tetap pula menjadi titik tolak dari strategi pembangunan hukum. Ini berarti pula seluruh pranata politik, ekonomi dan hukum yang dianggap tepat untuk menunjang pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik, harus terus ditingkatkan peranannya.²¹

Dalam proses perkembangan hukum nasional, tidak semua kaidah-kaidah hukum baru bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lama. Sebab dalam membina masyarakat Indonesia selalu dapat diketemukan syarat-syarat dan nilai-nilai yang harus dilestarikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ada kaidah-kaidah hukum adat yang secara diametral bertentangan dengan hukum baru karenanya harus ditinggalkan. Ada kaidah-kaidah hukum nasional yang berakar pada hukum adat atau bahkan memperkuat hukum adat. Demikian pula tidak semua kaidah-kaidah hukum nasional harus dan akan bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum kolonial. Disamping itu pembentukan hukum nasional harus memperhatikan perkembangan "hukum internasional", guna melayani kebutuhan-

¹⁸FH & IPK UI, *Indonesia Negara Hukum*. Seminar Ketatanegaraan UUD 1945 dan Simposium Kebangkitan Semangat 66: Menjelajah Tracce Baru (Jakarta: PT Seruling Masa, 1966). Lihat juga S. Tasrif, *Menegakkan Rule of Law Dibawah Orde Baru*, Jilid I (Jakarta: Peradin, 1971).

¹⁹Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali, 1986), 20-21.

²⁰T. Mulya Lubis, "Politik Hukum di Dunia Ketiga: Studi Kasus Indonesia", dalam *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural* (Jakarta: LP3ES, 1986), 124-125.

²¹Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), 39-40.

kebutuhan hukum yang timbul akibat keterbukaan kita dengan dunia luar terutama dalam era globalisasi yang begitu pesat.²² Sekarang ini kita menyaksikan bahwa hukum positif menjangkau seluruh segi kehidupan bangsa dan negara, dengan arah yang jelas menuju kepada terwujudnya kesatuan hukum. Di sana sini kemajemukan hukum masih saja memberi corak terhadap perkembangan hukum kita, tetapi tidak lagi tampil secara dominan seperti pada awal kemerdekaan.

Walaupun demikian keseluruhan perkembangan itu masih pada tahap yang elementer, yaitu menggalang suatu keadaan yang tertib. Pada tahap ini penyelenggaraan hukum masih lebih kepada format formalnya, yaitu membangun hukum dari permulaan. Kebutuhan untuk memberi isi kualitatif juga sudah mulai muncul, kendati orang masih disibukkan dengan membangun suatu format formal tersebut. Di antaranya: (1) membangun kelembagaan hukum, seperti pengadilan, Kejaksaan; (2) menata supra dan infrastruktur sesuai dengan UUD 1945; (3) membangun kepatuhan kepada perundang-undangan, seperti penyuluhan-penyuluhan. Dalam tahap ini peranan pemerintah memang jauh lebih besar daripada masyarakat. Keseluruhan perkembangan hukum yang sedang kita alami ini, apakah disebut "hukum birokratik" seperti dikemukakan Unger (1976) atau "hukum represif" menurut Nonet dan Selznick (1978), sebenarnya hanyalah suatu tahap tertentu dari perkembangan hukum yang akan diikuti oleh perkembangan selanjutnya.²³

²²Sunaryati Hartono, "Perspektif Politik Hukum Nasional, Sebuah Pemikiran", dalam *Hukum dan Pembangunan*, X, no. 5 (September 1980): 472-474.

²³Satjipto Rahardjo, "Meningkatkan Kepastian Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Keadilan Berdasarkan Pancasila", *Hukum dan Pembangunan*, XVII, no. 6 (Desember 1988): 534-535.

Dengan demikian dalam masa Orde Baru pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum, bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi bagi proses pembangunan, melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial. Walaupun hukum menjalin seluruh segi kehidupan bangsa dan negara, akan tetapi perhatian terhadap masalah pembangunan hukum dalam GBHN dicitrakan sedemikian rupa hingga menjadi subbagian dari bidang pembangunan politik dalam arti luas. Sekolah-olah masalah pembangunan hukum hanya menjadi urusan Departemen Kehakiman. Sebelum SU MPR 1988, Persahi menarik perhatian masyarakat dengan melontarkan gagasan mengenai kerangka landasan pembangunan hukum nasional. Gagasan ini bersifat menyeluruh dan berakibat terhadap penyempurnaan struktur GBHN agar perhatian terhadap pembangunan hukum nasional lebih proporsional.²⁴ Akan tetapi GBHN yang dihasilkan oleh SU MPR tersebut ternyata kembali tampil dengan format seperti sebelumnya.

Problematisasi Kepastian Hukum dan Keadilan

Fungsi pokok hukum adalah untuk mengatur hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan negara agar segala sesuatunya berjalan dengan tertib. Oleh karena itu tujuan hukum adalah mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan serta kegunaan di dalam masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tentang fungsi hukum tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan: hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti

²⁴Komisi Ad Hoc Persahi, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989).

sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Apabila bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum akan menjalankan fungsinya. Maka kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak adil bukan sekedar hukum yang jelek, melainkan bukan hukum sama sekali.²⁵ Dengan perkataan lain, sistem hukum menunjukkan maknanya sejauh mewujudkan keadilan.

Jadi prasyarat pertama agar hukum dapat berfungsi adalah kepastiannya. Kepastian hukum pertama-tama adalah kepastian dalam pelaksanaannya. Yang dimaksud ialah bahwa hukum yang resmi diperundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga. Di sini termasuk bahwa alat-alat negara dalam menjamin pelaksanaan hukum bertindak sesuai dengan norma-norma hukum sendiri. Juga termasuk bahwa pengadilan mengambil keputusan melulu berdasarkan penilaian terhadap status hukum masalah yang diperkarakan dan tidak menurut kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu. Maka keputusan pengadilan harus bebas dari berbagai pengaruh kekuasaan politik maupun uang.

Mengenai kekuasaan kehakiman yang bebas, UUD 1945 mengaturnya di dalam pasal 24 dan 25. Dari penjelasan mengenai kedua pasal tersebut diketahui ada dua prinsip yang harus dipegang teguh, yaitu: (a) bahwa kekuasaan peradilan harus bebas

dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan (b) bahwa kedudukan hakim bukan sekedar diatur dengan undang-undang, melainkan bahwa undang-undang menjamin kedudukan hakim yang menunjang kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.²⁶ Akan tetapi konsensus politik yang dicapai saat ini justru membagi kewenangan administratif lembaga peradilan berada dibawah Departemen Kehakiman, sedangkan Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan yuridis. Kondisi ini memperlemah posisi hakim dari dua segi. Kalau pengawasan Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung sungguh-sungguh dilakukan secara fungsional, akibatnya kebebasan hakim dalam menjatuhkan keputusan akan semakin berkurang. Sebaliknya, lemahnya pengawasan kedua lembaga tersebut dapat menyebabkan hakim terlalu bebas dalam menjatuhkan keputusan. Krisis hukum dan keadilan yang disinyalir pada awal tulisan ini kira-kira juga bersumber dari kondisi kekuasaan kehakiman seperti itu.

Selanjutnya, agar hukum dapat dilaksanakan dengan pasti, hukum itu sendiri harus jelas. Dalam hal ini para ahli berbicara tentang kepastian orientasi.²⁷ Jadi kepastian pelaksanaan mengandaikan kepastian orientasi. Hukum harus sedemikian jelas sehingga masyarakat dan para penegak hukum dapat berpedoman padanya. Itu berarti setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan dengan jelas dan tegas sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud. Begitu pula aturan-aturan hukum harus dirumuskan dengan ketat dan singkat agar baik keputusan administratif maupun dalam perkara pengadilan, tidak dapat menu-

²⁵Franz Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1988), 79.

²⁶Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: IN-DHILL-CO, 1989), 82.

²⁷Franz Magnis Suseno, *op.cit.*, 80.

rut tafsiran subyektif dan selera pribadi para penegak hukum. Kepastian orientasi menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang transparan dan dapat diketahui umum. Masyarakat selalu harus dapat mengetahui apa yang dilarang atau diwajibkan oleh hukum dan apa yang tidak. Kepastian orientasi juga menuntut agar hukum dikembangkan secara kontinu dan taat asas. Undang-undang harus saling kait-mengait dan berorientasi ke depan agar masyarakat dapat membuat rencana ke masa yang akan datang. Begitu pula undang-undang seharusnya tidak dibuat saling bertentangan. Di sini juga termasuk tuntutan bahwa dalam undang-undang pidana harus berlaku asas: "Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali". Jadi undang-undang pidana tak pernah boleh berlaku surut.²⁸

Sifat hakiki hukum yang kedua adalah keadilan. Konsepsi keadilan di mana pun berakar pada kondisi masyarakat yang diinginkan. Lazimnya konsepsi ini dinyatakan dengan tegas manakala orang dihadapkan pada situasi ketidakadilan. Konsepsi ini dapat dibagi secara analitis ke dalam unsur-unsur yang bersifat prosedural dan substantif. Unsur yang pertama berkaitan dengan gaya sistem hukum; "the Rule of Law" dan "Negara Hukum" (*rechtstaat*) adalah konsep-konsep prosedural. Keadilan substantif berkaitan, untuk sebagian, dengan apa yang dewasa ini disebut "hak-hak sosial" (*social rights*), dan memberi corak terhadap tata politik dan tata ekonomi dalam masyarakat. Hubungan antara konsep prosedural dan konsep substantif keadilan terletak dalam asas-asas keabsahan yang menjadi tumpuan kekuasaan dalam masyarakat.²⁹

²⁸Maksud dari asas tersebut adalah bahwa tiada hukuman dapat dijatuhkan atas suatu perbuatan, tanpa perbuatan itu sebelumnya ditetapkan sebagai tindak pidana dalam suatu undang-undang.

²⁹Daniel S. Lev, *op.cit.*, 176-177.

Dalam upaya mencari konsepsi keadilan yang sesuai dengan kepribadian bangsa, pada tahun 1960 Menteri Kehakiman Sahardjo mengeluarkan keputusan menggantikan lambang keadilan di Indonesia (sang dewi dengan kain penutup mata, pedang dan neraca) dengan lambang pohon beringin yang dibubuhi perkataan "pengayoman".³⁰ Ada yang mengatakan bahwa pencantuman perkataan tersebut memberi konotasi perlindungan paternalistis. Lambang ini pada mulanya adalah lambang keadilan substantif, lambang yang dapat diterjemahkan, dan pada masa lalu memang diterjemahkan ke dalam kerangka sosialis yang modern. Selain itu, lambang ini secara erat dikaitkan tidak dengan alat perlengkapan khusus untuk mencapai keadilan melainkan dengan penguasa. Pada akhirnya lambang ini kurang berkait dengan kasus bila dibanding dalam kaitannya dengan orang; pohon beringin berdiri di depan kraton, menawarkan perlindungan kepada rakyat kecil dalam kerajaan. Pohon beringin adalah gambaran nilai-nilai tradisional yang sangat tepat, tetapi tidak menggambarkan kenyataan yang berkait dengan keadilan.³¹

Pancasila sesungguhnya sarat dengan nilai-nilai keadilan. Sila keadilan sosial sebagai landasan dan tujuan hidup bernegara harus diupayakan tanpa mengabaikan tuntutan keadilan individual yang ditegaskan dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila persatuan Indonesia menuntut perlindungan seluruh rakyat dan tidak menghendaki adanya diskriminasi yang tidak wajar. Demokrasi yang menjadi esensi sila keempat akan mencerminkan keadilan, kalau dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan melibatkan rakyat

³⁰Lihat Keputusan Menteri Kehakiman, 6 Desember 1960, TL.NRI No. 2349.

³¹Daniel S. Lev, *op.cit.*, 179.

melalui para wakilnya yang dipilih secara adil. Semuanya itu harus selaras dengan nilai-nilai keadilan yang dipersepsikan dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam hubungan dengan UUD 1945 Padmo Wahyono mengetengahkan keadilan dan arti hukum, keadilan dan fungsi hukum, keadilan dan hak serta kewajiban berdasarkan hukum, keadilan dan tatanan kehidupan bersama, keadilan dan siklus kehidupan hukum, keadilan dan lembaga peradilan, keadilan dan ketertiban, keadilan dan kesejahteraan, keadilan dan kesadaran hukum serta keadilan dan kejujuran.³²

Dengan demikian keadilan mempunyai kedudukan sentral dalam sistem hukum yang berdasarkan Pancasila. Analisis keadilan yang membedakan antara keadilan prosedural dan keadilan substantif dapat ditelusuri pula dalam UUD 1945 yang menjadi dasar hukum kita. Dalam arti formal atau prosedural, keadilan menuntut bahwa hukum berlaku umum. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Sedangkan dalam arti material atau substantif, keadilan menuntut agar hukum dilaksanakan sesuai dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945 dan perundang-undangan kita menunjuk kepada keadilan substantif.³³

Tuntutan keadilan prosedural bahwa hukum berlaku umum, menurut F.R. Bohlingk mengandung berbagai konsekuensi, yakni: (a) "umum" itu dapat berhu-

bungan dengan lingkup ruang berlakunya dalam arti berlaku di mana-mana; (b) "umum" itu dapat berhubungan dengan lingkup waktu dalam arti berlaku terus menerus tanpa maksud terlebih dahulu akan mengubah atau menariknya; (c) "umum" itu berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum tersebut, yakni tidak boleh bersifat individual karena kebenaran, demikian juga undang-undang, berlaku untuk semua orang; (d) "umum" itu akhirnya berhubungan dengan fakta dari hukum tersebut, harus merupakan fakta yang selalu dan di mana-mana dapat terulang.³⁴

Dengan hukum berlaku umum bukan dimaksudkan bahwa hukum di seluruh dunia sama saja, atau bahwa hukum tidak mengenal pengecualian. Melainkan bahwa setiap orang, entah siapapun dia, selalu diperlakukan menurut hukum yang berlaku. Setiap orang yang karena kedudukan, fungsi, atau kelakuannya memenuhi deskripsi yang dimaksud dalam suatu norma hukum akan diperlakukan menurut norma hukum itu. Kalau ada pengecualian, maka pengecualian itu sendiri harus termuat dalam aturan hukum yang bersangkutan, sehingga berlaku umum bagi yang dimaksud. Jadi di hadapan hukum semua orang sama derajatnya. Semua orang berhak atas perlindungan hukum dan tidak ada yang kebal terhadap hukum. Inilah yang dimaksudkan dengan keadilan prosedural, yaitu kesamaan hukum atau kesamaan kedudukan di hadapan undang-undang.

Sedangkan yang dimaksud dengan keadilan substantif adalah isi hukum harus adil. Yang dipersoalkan di sini bukan per-

³²Padmo Wahyono, op.cit., 74-90.

³³S. Tasrif, "Hak-hak Asasi Warga Negara Ditinjau dari Sudut UUD 1945 dan Perundang-undangan", *Hukum dan Keadilan*, VII, no. 8 (Juli-Agustus 1979): 6-29.

³⁴Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, "UUD 1945 - Tap MPR - Undang-undang: Kaitan Norma Hukum Ketiganya", dalam *Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Tata Negara Tahun 1980/81-1981/82* (Jakarta: BPHN, 1984), 207-208.

tanyaan etis tentang apa kriteria obyektif keadilan, melainkan persoalan sosiologi hukum mengenai apa yang oleh masyarakat dianggap adil. Oleh karena itu tuntutan keadilan dapat diterjemahkan ke dalam tuntutan bahwa hukum harus sesuai mungkin dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Hal ini membawa akibat bahwa dalam setiap kasus, situasi konkret dan sosial sepenuhnya diperhatikan. Masyarakat tidak menilai menurut prinsip-prinsip abstrak, melainkan menurut apa yang dalam situasi konkret terasa adil. Demi tuntutan keadilan ini, maka hukum hendaknya dirumuskan secara luwes, sehingga hakim dapat mempunyai kebebasan penuh untuk memperhatikan semua unsur konkret dalam kasus yang dihadapinya. Jadi mengarah pada pelaksanaan keadilan merupakan prasyarat hakiki bagi hukum. Sebagaimana ditulis Gustav Radbruch: "hukum bisa saja tidak adil..., tetapi hukum hanyalah hukum karena maunya adil".³⁵

Akan tetapi kepastian orientasi menuntut agar hukum dirumuskan secara sempit dan ketat agar tidak ada kekaburan sedikitpun. Tetapi makin sempit, ketat dan terperinci perumusan hukum, makin kaku hukum itu dan makin sempit ruang kebebasan hakim untuk memperhatikan pelbagai faktor subyektif. Dengan demikian mungkin saja bahwa suatu keputusan sesuai dengan norma-norma hukum, tetapi tidak sesuai dengan keadilan menurut pandangan masyarakat. Di lain pihak, apabila hakim terlalu banyak diberi kebebasan, akan terbuka peluang bagi segala macam penyelewengan; sedangkan penyelesaian suatu kasus hukum menuntut mutu profesional dan integritas pribadi hakim dan tidak lagi tergantung dari peraturan hukum. Begitu pula, agar hukum sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat, hu-

kum seharusnya terus menerus disesuaikan dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Tetapi tuntutan ini bertentangan dengan tuntutan kontinuitas agar hukum jangan cepat-cepat diubah.

Jelaslah bahwa antara tuntutan keadilan dan kepastian hukum terdapat ketegangan. Kita dihadapkan pada situasi dilematis. Di satu pihak, ternyata hukum positif tidak dapat dipertahankan secara konsekuen karena melekat di dalamnya benih-benih ketidak-adilan substantif. Sedangkan di pihak lain mensyaratkan berlakunya hukum positif dengan norma-norma keadilan substantif akan membahayakan kepastian hukum. Kiranya harus diakui bahwa dilema ini tidak akan dapat dipecahkan seratus persen. Akan tetapi, meskipun ketegangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif tidak seluruhnya dapat dielakkan, kedua-duanya tetap dapat diusahakan bersama secara terus menerus, dalam tingkat yang makin lama makin tinggi. Dengan perkataan lain, hukum tidak perlu menghadapi titik kebekuannya dan selalu membutuhkan interpretasi dan yurisprudensi dalam penerapannya, demi memenuhi tuntutan keadilan dalam masyarakat.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana dengan bobot kepastian hukum dan keadilan kita sekarang ini? Ternyata meskipun banyak produk hukum yang dibuat, namun cukup banyak yang tidak bisa dilaksanakan atau walaupun dilaksanakan sangat tergantung pada penafsiran penguasa dan karena itu pula sering kali mengabaikan perasaan keadilan rakyat. Ada beberapa faktor penyebabnya. *Pertama*, karena mutlaknya "peraturan pelaksanaan" pada hampir semua produk hukum kita, sehingga tanpa peraturan pelaksanaan maka produk hukum itu tamat riwayatnya dan fungsinya berhenti sebagai bahan diskusi. Celaknya banyak kemacetan

³⁵Dikutip dari Franz Magnis Suseno, *op.cit.*, 82.

hukum kita terjadi karena peraturan pelaksanaan yang tidak pernah dibuat.³⁶ Dalam bidang Hukum Agraria misalnya, kalau perhitungan Prof. Parlindungan benar, paling sedikit ada 30 peraturan tingkat undang-undang yang masih "terhutang" demi kelancaran pelaksanaan UUPA.³⁷

Kedua, karena hukum tidak akrab dengan realita sosial, sehingga sulit diterapkan dan berakibat terhadap melorotnya wibawa hukum itu sendiri. Diantaranya banyak keputusan pengadilan, seperti keputusan Mahkamah Agung yang tidak diterima masyarakat karena tidak sesuai dengan perasaan keadilan rakyat. Di Manggarai-NTT, misalnya, kasus tanah antara Dimpong-Nggawut dan antara Taga-Mena, hingga kini sulit dieksekusi, bahkan kasus Tenda-Kumba justru melahirkan masalah baru berupa penikaman terhadap Ketua Pengadilan Negeri Ruteng pada bulan April 1991 setelah yang bersangkutan membacakan putusan kasasi Mahkamah Agung.³⁸ *Ketiga*, karena kaidah-kaidah hukum yang kabur atau terlalu umum, sehingga penafsirannya sangat tergantung pada selera penguasa. Contoh yang jelas mengenai hal ini adalah dalih "demi kepentingan umum" dalam Hukum Agraria atau perumusan tindak pidana subversif dalam UU No. 11/PNPS/1963 yang memungkinkan semua jenis kejahatan dapat dimasukkan ke dalamnya.³⁹ Norma semacam itu dengan mudah melindas perasaan

keadilan dan hanya menjunjung kepentingan yang kuat dan yang berkuasa. Berbondong-bondongnya rakyat mengadukan permasalahan tanah kepada DPRD, DPR atau Pemerintah Pusat merupakan salah satu contoh betapa keadilan itu sering kali diabaikan.

Penutup

Negara hukum Republik Indonesia sesuai dengan penegasan konstitusi UUD 1945 menghendaki supremasi hukum. Yaitu bahwa hukum harus menjadi pengarah perkembangan pada berbagai bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, disamping menggalang suatu keadaan yang tertib. Akan tetapi perkembangan hukum kita selama ini ternyata sangat tergantung pada faktor-faktor lain di luarnya dan dalam hal ini adalah perkembangan politik. Akibatnya bahwa tempat hukum di dalam negara RI selalu merupakan subordinasi dari politik dan karenanya hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik. Inilah hal pertama yang membatasi kemampuan hukum kita. Dengan demikian, tampak jelas bahwa penyelenggaraan hukum kita masih pada tahap elementer, yaitu untuk menggalang suatu keadaan tertib. Pada tahap ini pembangunan hukum lebih menitikberatkan pada format formalnya dan kurang memberikan perhatian kepada segi kualitasnya.

Hal kedua yang membatasi kemampuan hukum kita adalah problematik yang timbul dari kepastian hukum dan keadilan. Fungsi hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Berkaitan dengan hal pertama di atas, ternyata sebagai perkembangan logis dari hukum sebagai instrumen politik, kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya mencirikan hukum

³⁶T. Mulya Lubis, *op.cit.*, 117.

³⁷I Made Sandy, "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA", *Analisis CSIS*, XX, no. 2 (Maret-April, 1991), 148.

³⁸DIAN, 13 September 1991 dan *Kompas*, 4 Oktober 1991.

³⁹I Made Sandy, *op.cit.*, 152. Lihat juga Kons Kleden dan Imam Waluyo (ed), *Percakapan tentang Undang-undang Subversi dan Hak-hak Asasi Manusia* (Jakarta: Leppenas, 1981).

telah dibiarkan mengambang. Oleh karena pelaksanaan kedua hal itu hampir secara mutlak tergantung pada "peraturan pelaksanaan", yang hingga kini sejumlah besar peraturan tersebut belum sempat dibuat dengan berbagai alasan, sedang yang sudah dibuat pun sering kali perumusannya begitu kabur sehingga sangat tergantung pada kearifan penguasa dalam menafsirkannya. Celaknya, saat ini semakin banyak saja keputusan penguasa yang tidak berdasar pada perasaan keadilan dalam masyarakat, sehingga tidak mengherankan apabila muncul berbagai bentuk protes dan penolakan. Semua itu kini bermuara menjadi krisis kewibawaan hukum.

Untuk mengatasi krisis tersebut harus dimulai dari akar persoalannya dan sekaligus perlu dibangun sistem hukum sesuai dengan cita Negara Hukum RI. Pertama-tama, harus meniadakan kondisi yang menempatkan hukum sekedar subordinasi dari politik. Dalam hal ini hukum membutuhkan otonomi untuk dapat menjalankan fungsi dan pekerjaannya, namun bukan otonomi yang penuh atau mutlak. Sebab,

hukum suatu bangsa senantiasa merupakan bagian dari proses sosial yang melingkupinya.

Dengan kondisi otonomi seperti itu akan dapat tercipta hubungan timbal balik secara proporsional antara hukum dan berbagai bidang kehidupan lainnya. Oleh karena hukum dibangun secara esensial, untuk mewujudkan cita Negara Hukum tidak lagi sekedar menjadi instrumen politik. Esensi hukum itu pada hakikatnya mencakup keadilan, kepastian hukum dan kegunaannya dalam masyarakat. Dengan demikian antara hukum dan masyarakat akan berlangsung suatu jalinan pertukaran yang sangat kuat. Hukum tanggap terhadap perasaan keadilan dalam masyarakat yang dijamin secara pasti, baik dalam tatanan normatifnya maupun dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini hukum benar-benar merupakan fungsi dari proses sosial yang sedang berlangsung dalam masyarakat. Kiranya berbagai permasalahan ini perlu menjadi perhatian bangsa Indonesia dalam pembangunan jangka panjang tahap kedua.

Pergeseran Ketenagakerjaan di Pedesaan

Darmawan Salman

Pendahuluan

Sasaran akhir pembangunan ekonomi sepanjang lima Pelita Jangka Panjang Pertama adalah terciptanya struktur perekonomian berimbang. Struktur ekonomi berimbang ini ditandai oleh berkembangnya sektor industri yang maju dan ditopang sektor pertanian yang tangguh. Berdasarkan struktur tersebut, pembangunan lalu diarahkan untuk "tinggal landas" menuju struktur ekonomi dengan penekanan pada sektor industri.

Kriteria perimbangan sektor perekonomian tidak hanya diukur dari kontribusi kedua sektor terhadap *Gross Domestic Product* (GDP), tetapi juga pada kemampuannya menyerap tenaga kerja. Artinya, secara struktural selain terjadi perubahan kontribusi terhadap GDP, juga timbul pergeseran dalam porsi penyerapan tenaga kerja.

Tenaga kerja telah beralih dari pertanian ke nonpertanian selama berlangsung pembangunan di pedesaan. Yang menjadi

masalah ialah bahwa pada saat sektor pertanian mengalami kemunduran dalam menyerap tenaga kerja, tenaga kerja justru makin bertambah; sementara sektor nonpertanian belum sepenuhnya mampu menyerap luapan tenaga kerja tersebut. Pada sisi lain, tidak semua bekas tenaga kerja pertanian dapat bekerja di sektor nonpertanian, terutama industri. Selain meningkatnya arus migrasi desa-kota, kompleksitas masalah ini juga menjadi penyebab munculnya sektor informal dan pengangguran di pedesaan.

Bagian awal tulisan ini menguraikan proses terjadinya pergeseran kontribusi sektoral dalam pembangunan menuju struktur ekonomi berimbang, dengan latar belakang struktur ekonomi periode 1971-1987. Pembahasan dilanjutkan dengan uraian pergeseran ketenagakerjaan dan masalahnya, terutama dalam lingkup pedesaan. Pada bagian ini dibahas beberapa alasan bergesernya tenaga kerja pertanian, sektor-sektor apa saja yang menjadi tujuan dalam pergeseran tersebut. Pembahasan selanjutnya merupakan analisis tentang pengangguran dan sektor informal di

pedesaan serta meningkatnya arus migrasi desa-kota. Sebelum catatan kesimpulan dan implikasi, ditawarkan suatu strategi simbiosis pembangunan dalam kerangka ketenagakerjaan. Pada bagian ini dibahas strategi interaksi desa-kota dan strategi simbiosis pertanian industri.

Pembangunan dan Struktur Ekonomi Berimbang

Kontribusi Sektoral Terhadap GDP

Sejak dicanangkannya Repelita, keadaan ekonomi Indonesia tumbuh dengan pesat setelah keadaan sebelumnya hampir mengalami stagnasi. Pada periode 1961-1971 pertumbuhan ekonomi hanya 1,75% per tahun, sedang pertumbuhan penduduk 2,5%. Keadaan ekonomi membaik sejak 1969-1973 (Pelita I), ketika pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 9,97% per tahun. Laju pertumbuhan tersebut perlahan-lahan menurun pada periode selanjutnya: 6,61% per tahun pada 1973-1978 (Pelita II) dan 4,03% pada 1983-1987 (Pelita IV).

Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, perubahan struktural antar sektor juga berlangsung, khususnya pada sektor-sektor utama yakni pertanian dan industri. Kontribusi sektor pertanian menurun tajam dari 34,07% (1978) menjadi 24,14% (1981). Antara 1981-1987 karena pertumbuhan GDP yang lambat, kontribusi pertanian hanya turun sedikit menjadi 23,44% pada tahun 1987. Sementara itu kontribusi sektor nonpertanian justru menunjukkan peningkatan. Kontribusi sektor industri yang pada tahun 1971 hanya 8,4% naik menjadi 11,6% (1980). Begitu pula dengan sektor lain, kecuali pertambangan, mengalami peningkatan.

Dari angka-angka tersebut dapat disimpulkan bahwa arah perimbangan antar sektor dalam perekonomian, terutama antara pertanian dan industri, memang mulai nampak. Kontribusi sektor industri secara proporsional makin meningkat, sementara itu persentase kontribusi sektor pertanian semakin menurun.

Kontribusi Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja

Sejalan dengan menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap produksi nasional, kemampuannya menyerap tenaga kerja juga menurun. Sebelum Repelita, penurunan itu belum begitu tajam bahkan amat lambat. Pada tahun 1961 tercatat tenaga kerja yang terserap di sektor pertanian masih 71,9% kemudian turun sedikit menjadi 66,3% pada tahun 1971.

Tenaga kerja pertanian yang berdasarkan sensus penduduk 1971 masih 66,3%, menurun menjadi 61,6% berdasarkan Sakeras 1976. Angka tersebut turun lagi menjadi 55,9% dalam sensus penduduk 1980, dan menurun menjadi 54,9% berdasarkan Supas 1985. Penyerapan tenaga kerja sektor industri pada tahun 1971 sangat kecil, yakni 6,8%. Pada tahun 1976 angka ini naik menjadi 8,4%, lalu naik lagi menjadi 9,1% pada tahun 1980. Dalam Supas 1986 tercatat serapan tenaga kerja industri 9,3%. Sektor-sektor nonpertanian lainnya, secara umum juga mengalami peningkatan.

Dari angka-angka perubahan itu terlihat bahwa penyerapan tenaga kerja sektor pertanian masih amat besar, yakni lebih dari separoh angkatan kerja. Dibanding dengan kontribusinya terhadap GDP, nampak adanya ketidakseimbangan antara besarnya *input* tenaga kerja dengan *output* yang

dihasilkan. Sebaliknya, pada sektor industri terjadi kenaikan penyerapan tenaga kerja yang amat lambat. Selama tiga Pelita pembangunan berlangsung, kontribusinya belum mencapai 10%. Dibanding dengan kontribusinya terhadap GDP, juga terjadi ketidakseimbangan, dalam arti produksi tinggi dicapai dengan *input* tenaga kerja yang kecil.

Hal yang menarik dari pergeseran angka kedua sektor menuju struktur ekonomi berimbang itu adalah dalam hal ketenagakerjaan. Dari segi kontribusi terhadap produk nasional, sektor industri memang telah melampaui pertanian. Namun, dari segi penyerapan tenaga kerja, sektor pertanian tetap dijejali tenaga kerja dalam jumlah besar. Dalam hal ini, memang masih terjadi surplus tenaga kerja pertanian sebagai bagian dari proses produksi. Tetapi harus dipahami pula, kelebihan tenaga kerja juga merupakan "beban" bagi sektor pertanian. Artinya, produksi dan pendapatan sektor pertanian harus dibagi oleh jumlah orang yang lebih banyak.

Pergeseran Ketenagakerjaan dan Masalahnya

Mengapa Tenaga Kerja Pertanian Bergeser

Ada dua jenis faktor yang menyebabkan bergesernya tenaga kerja dari pertanian ke nonpertanian. Faktor pertama adalah yang bersifat internal dan mendorong dari dalam (*push factors*), sedangkan yang kedua adalah yang bersifat eksternal dan menarik dari luar (*pull factors*). Termasuk di faktor yang pertama adalah rasio petani dan lahan, kondisi teknis sektor pertanian, nilai tukar produk pertanian, tingkat pendapatan petani dan unsur-unsur revolusi hijau. Pada faktor yang kedua dapat di-

identifikasi seperti tingkat upah sektor nonpertanian dan daya tarik perkotaan. Faktor-faktor inilah yang berpengaruh baik secara sendiri-sendiri maupun bersamaan.

Rasio Petani dan Lahan

Makin rendahnya rasio petani dan lahan (*land man ratio*) ditambah indeks gini penguasaan lahan yang timpang merupakan indikasi makin besarnya jumlah petani marginal di pedesaan, yakni mereka yang berlahan sempit atau tidak berlahan sama sekali. Status mereka mungkin penyakap, penyewa atau buruh tani. Kelompok ini adalah yang secara sosial ekonomi menempati posisi terendah dalam stratifikasi masyarakat petani.

Selain karena pertambahan penduduk, yang berarti juga pertambahan jumlah "calon" petani yang butuh lahan, hal tersebut juga disebabkan oleh terjadinya penciptaan lahan-lahan tertentu dan makin sempitnya peluang ekstensifikasi. Penciptaan lahan disebabkan oleh konversi lahan-lahan pertanian ke pemukiman, lokasi industri, perluasan kota, perkembangan sarana transportasi dan meluasnya lahan kritis. Sedangkan kemungkinan ekstensifikasi dibatasi oleh makin kurangnya areal hutan yang dapat dibuka.

Dalam keadaan tak bertanah maka petani terbelenggu pada situasi subsisten: suatu level ekonomi rumah tangga yang hanya memungkinkan untuk sekedar bertahan di ambang *survive*. Terjadinya gangguan ekologis usaha tani atau dilema internal yang berhubungan dengan strategi konsumsi, sudah cukup menjadikan rumah tangga mereka berada di titik rawan. Jalan keluar terbaik adalah mencari peluang kerja di luar pertanian, guna menaikkan pendapatan dan taraf hidup. Inilah faktor internal utama yang mendorong pergeseran

petani ke sektor nonpertanian.

Tingkat Pendapatan Petani

Petani padi dan palawija mempunyai pendapatan yang rendah, apalagi mereka yang tidak mempunyai lahan atau berlahan sempit. Menurut hasil penelitian Prof. Sajogyo,¹ dari 18.429.915 rumah tangga petani di Indonesia, 61,60% tergolong "miskin" dengan kriteria pendapatan sama dengan atau di bawah batas biaya hidup rumah tangga pertanian yakni Rp. 50.000 per bulan per keluarga. Dari 18.42 juta keluarga petani yang menguasai 19,50 juta hektar tanah usaha tani yang ada, sebanyak 41,20% merupakan petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,50 hektar dan menguasai hanya 9,56% total luas tanah pertanian.

Nilai Tukar Produk Pertanian

Nilai tukar petani (NTP) ditetapkan FAO sebagai salah satu indikator dalam mengukur tingkat kesejahteraan petani. NTP ini dihitung sebagai rasio indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga yang dibayarkannya, sehingga dapat dijadikan petunjuk kemampuan tukar petani (*trade off*) dari produksi yang dihasilkan dengan kebutuhan barang dan jasa bagi konsumsi dan pengembangan usaha taninya.

Menurut laporan BPS,² nilai tukar yang dicapai petani selama ini masih rendah. Pemantauan di beberapa daerah sentra produksi (Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Yogyakarta) menunjukkan perbandingan yang tidak seimbang dari tahun ke tahun antara harga dasar gabah (HDG)

dengan NTP. Kenaikan HDG yang diupayakan pemerintah tiap tahun, rupanya tidak selalu dinikmati oleh petani.

Rendahnya NTP tidak hanya memberatkan buruh tani dan petani berlahan sempit, tetapi juga petani berlahan luas dengan *input* produksi tinggi, terutama yang mengusahakan padi. Pada komoditi nonpadi, seperti buah-buahan dan beberapa jenis tanaman keras misalnya coklat dan kopi, angka NTP-nya cukup tinggi, tetapi porsinya rendah dalam populasi petani. Sejalan dengan kebijaksanaan pangan pemerintah maka kebanyakan petani mengusahakan padi baik di persawahan maupun lahan-lahan tadah hujan.

Unsur Revolusi Hijau

Sasaran utama revolusi hijau adalah meningkatkan produksi (terutama padi) secara cepat. Ini tercapai dengan digunakannya benih varietas unggul, *input* produksi modern (pupuk dan pestisida) dan perbaikan cocok tanam. Akan tetapi, persoalan ketenagakerjaan tidak menjadi perhatian revolusi hijau. Ternyata kemudian masalah ketenagakerjaan muncul sebagai *by product* revolusi hijau. Seyogianya dengan meningkatnya produksi pertanian, serapan tenaga kerja juga meningkat, agar dapat menangkai konsekuensi logis kondisi negara berkembang yang *over populated*.

Menurut Dibyo Prabowo (1988), sekarang-kurangnya ada empat hal dari revolusi hijau yang menyebabkan berkurangnya kadar "padat kerja" sektor pertanian: (1) makin melembaganya sistem tebasan, sehingga sistem derep menjadi tergeser; (2) digunakannya budaya sabit dalam panen padi menggeser budaya ani-ani yang padat kerja tenaga wanita; (3) digunakannya alat perontok padi yang langsung dapat dipakai di sawah; (4) varietas padi unggul yang

¹Kompas, 19 Maret 1987

²Kompas, 19 Mei 1989

berumur pendek menuntut penyiapan lahan yang segera untuk tanaman padi berikutnya. Penyiapan lahan yang serentak ini menyebabkan terjadinya "kekurangan" tenaga kerja, sehingga "mengundang" masuknya traktor. Seharusnya, dengan intensitas tanam yang lebih tinggi, penyerapan tenaga kerja per hektarnya juga tinggi.

Kondisi Teknis Sektor Pertanian

Kondisi kerja sektor pertanian yang berkisar pada lumpur dan tanah persawahan, terik matahari dan ternak gembalaan sudah tidak menarik bagi generasi muda pedesaan, terutama yang berpendidikan relatif maju. Mereka memilih bekerja di sektor lain daripada berkecimpung sebagai petani yang dipandang berstatus "rendah". Ini terutama berlaku pada pemuda pedesaan dengan tingkat pendidikan relatif menengah.

Akibat peningkatan upah tenaga kerja, dinamika perekonomian sektor nonpertanian (terutama di perkotaan) berkembang lebih cepat dibanding sektor pertanian di pedesaan. Hal ini menyebabkan tenaga kerja pertanian di pedesaan tertarik untuk menikmati upah lebih tinggi tersebut. Biasanya mereka kemudian tertampung di sektor informal perkotaan.

Selain upah yang tinggi, gemerlap gaya hidup perkotaan yang "ramai" merupakan daya tarik tersendiri bagi pemuda pedesaan. Meskipun hanya menjadi buruh atau berjuang di sektor informal perkotaan, mereka lebih menyukainya karena di dalamnya terkandung kesempatan menikmati gaya hidup modern. Secara kultural, pedesaan masih identik dengan tradisionalisme dan perkotaan identik dengan modernisme.

Sektor Tujuan Pergeseran Tenaga Kerja

Menurut Hananto Sigit (1989) pekerja yang meninggalkan sektor pertanian adalah pekerja-pekerja marginal, yaitu yang tidak mempunyai ikatan kuat dengan pekerjaan yang dilakukannya. Pekerjaannya umumnya tidak tetap, sehingga bisa bergerak sangat *mobile*. Dengan kesempatan dan penghasilan yang sedikit lebih baik saja, mereka sudah akan beralih pekerjaan.

Data sensus yang ada menunjukkan pada tahun 1971 terdapat 23,3% buruh tani. Kemudian menurun menjadi 16,4% tahun 1980, 15,5% tahun 1985 dan 10,3% tahun 1987. Buruh tani mudah sekali bergerak ke sektor lain, karena mereka tidak mempunyai lahan dan rasa keterikatannya pada majikan hampir tidak ada. Penghasilannya rendah dan pekerjaannya tidak bisa diharapkan secara tetap.

Namun demikian, persentase buruh tani di sektor pertanian masih amat besar. Pada masa mendatang masih akan diperlukan banyak kesempatan kerja di sektor nonpertanian, mengingat selama ini sektor nonpertanian belum dapat menarik banyak petani berlahan di samping buruh tani itu sendiri. Bila semua buruh tani dan sebagian petani berlahan dapat terserap sektor nonpertanian, maka konsolidasi lahan dapat terjadi sehingga sektor pertanian mampu berproses lebih produktif.

Sektor tujuan pergeseran tenaga kerja pertanian umumnya adalah nonpertanian dengan aktivitas informal yang besar. Sektor perdagangan yang pada tahun 1985 menyerap hampir 34% tenaga kerja pertanian, diperkirakan bahwa lebih 80% pekerjanya ada di sektor informal. Begitu pula sektor industri, terutama industri kecil dan rumah tangga yang memiliki aktivitas

informal sangat tinggi, menyerap lebih 20% dari seluruh tenaga kerja nonpertanian. Sektor lain yang banyak menyerap tenaga kerja adalah angkutan dan bangunan.

Sektor Informal dan Pengangguran di Pedesaan

Kenyataan angka-angka di atas menunjukkan bahwa meskipun telah terjadi pergeseran struktural tenaga kerja, kondisi ketenagakerjaan secara keseluruhan belum membaik. Ini terutama adalah karena buruh tani yang terserap ke sektor nonpertanian umumnya bekerja sendiri atau menjadi pekerja keluarga tanpa dibayar di sektor informal. Dengan demikian, sebenarnya pekerja setengah menganggur (*disguised unemployment*) masih tinggi, dan produktivitas kerja umumnya masih rendah. Pekerja pertanian hanya bergeser dari sektor informal pertanian ke sektor informal nonpertanian, sehingga ciri-ciri pekerja informal masih dominan.

Data perkiraan pekerja sektor informal nonpertanian (Hananto Sigit, 1989) menunjukkan kenaikan dari 11,7 juta (1980) menjadi 13,8 juta (1985), meskipun persentasenya menurun sedikit dari 22,9% menjadi 22,2%. Dalam pada itu, pekerja informal sektor pertanian tetap masih besar yaitu 28,6 juta (55,59%) pada tahun 1980 dan 34,1 juta (54,64%) pada tahun 1985. Meskipun telah terjadi pergeseran dari pertanian ke nonpertanian, pergeseran dari sektor informal ke sektor formal belum berlangsung dan keduanya justru meningkat. Artinya, baik sektor informal pertanian maupun sektor informal nonpertanian, justru mengalami perkembangan pesat. Persentase pekerja sektor formal memang meningkat dari 21,3% (1980) menjadi 23,3% (1985), tapi itu belum cukup untuk menggeser kedudukan sektor informal.

Ciri sektor informal pertanian maupun nonpertanian secara umum adalah sama saja, antara lain: kegiatan usahanya tidak terorganisasi secara baik; umumnya tidak mempunyai izin usaha; pola usaha tidak teratur, baik lokasi maupun jam kerjanya; tidak terkena langsung kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah; unit usaha mudah beralih antarsektor; berteknologi sederhana; skala operasi kecil karena perputaran modal usaha juga relatif kecil; tidak memerlukan pendidikan formal karena hanya berdasarkan pengalaman sambil bekerja; umumnya bekerja sendiri atau hanya dibantu pekerja yang tidak dibayar; modal tidak berasal dari lembaga keuangan resmi; sebagian besar hasil produksi atau jasa mereka hanya dinikmati golongan masyarakat berpenghasilan rendah atau sebagian kecil golongan masyarakat menengah (Hidayat, 1987).

Dengan ciri-ciri demikian, banyak pihak meragukan kemampuan sektor informal untuk menyerap tenaga kerja. Perkembangannya yang pesat dianggap sesuatu yang "salah kaprah" dalam pembangunan ekonomi, dan tingkat produksinya dianggap rendah (Hendra Esmara, 1986). Namun agaknya harus diakui bahwa selama ini sektor tersebut cukup berperan dalam menyerap tenaga kerja, sementara sektor formal terutama industri belum mampu menyerap dalam jumlah besar. Dalam kaitan inilah kebijaksanaan pemerintah untuk membina sektor informal dalam membenahi masalah ketenagakerjaan amat relevan, setidaknya untuk menangkul *out flow* tenaga kerja pertanian.

Berkembangnya Migrasi Desa-Kota

Sektor informal nonpertanian yang dituju oleh pekerja informal pertanian tidak

hanya berkembang di pedesaan tetapi terutama yang di perkotaan. Akibat terjadinya pergeseran pada sektor pertanian, arus migrasi desa-kota menjadi semakin meningkat. Kawasan perkotaan terpaksa harus menampung sejumlah tenaga kerja dengan keterampilan minimal, sehingga tidak sedikit membawa efek samping di perkotaan.

Tidak semua migran bekas pekerja pertanian ini dapat tertampung di sektor informal perkotaan, apalagi di sektor formalnya. Sebagian dari mereka menjadi penganggur, baik setengah maupun sepenuhnya; dan golongan ini cenderung menimbulkan eksese tindakan kekerasan. Kriminalitas dan pemukiman kumuh di perkotaan.

Dalam kaitan ini, meningkatnya jumlah penduduk perkotaan, sebagai akibat dari migrasi desa-kota, tidak dapat diidentikkan sepenuhnya sebagai variabel modernitas sebagaimana dikatakan Lerner (1986). Perpindahan ke kota yang dilakukan pemuda pedesaan pada dasarnya bukan karena kemajuan sikap budaya atau kondisi ekonomi, melainkan karena keterdesakan akibat keterbatasan lapangan kerja di sektor pertanian-pedesaan. Dengan demikian, baik pengangguran maupun berkembangnya sektor informal dan meningkatnya migrasi desa-kota, dapat dipandang sebagai masalah-masalah yang berkaitan erat dengan pergeseran ketenagakerjaan yang ada. Dengan asumsi bahwa pergeseran tenaga kerja dari pertanian ke industri memang harus terjadi sesuai skenario pembangunan, maka munculnya masalah-masalah tersebut, merupakan konsekuensi logis dalam pembangunan negara-negara sedang berkembang.

Strategi Simbiosis Dalam Pembangunan

Strategi Interaksi Desa-Kota

Fenomena pergeseran tenaga kerja di pedesaan beserta masalah yang ditimbulkannya, tidak dapat ditelaah secara kritis bila dikaitkan hanya dengan variabel-variabel demografi saja. Gejala itu harus ditelaah dalam konteks yang lebih luas, terutama dalam kaitannya dengan variabel-variabel nondemografi yang mempengaruhinya. Strategi pembangunan yang selama ini dijalankan dengan paradigma dualistik pedesaan-perkotaan, seyogianya ditempatkan sebagai salah satu fokus untuk membenahi masalah tersebut.

Pembangunan yang berlangsung telah menempatkan kota dalam posisi perekonomian yang kuat. Sebaliknya, masyarakat pedesaan tetap menghadapi masalah pendapatan rendah yang dicerminkan oleh lemahnya daya beli. Dalam keadaan demikian, kondisi perekonomian kota merupakan penarik bagi masyarakat pedesaan untuk bermigrasi. Mekanisme inilah yang disebut Hidayat Nataatmaja (1989) sebagai mekanisme "tarik-tambang", yakni si kuat menarik si lemah. Sektor informal lalu berkembang pesat di kota, menampung migran dari pedesaan yang juga pekerja informal pertanian.

Mekanisme yang diperlukan adalah menciptakan kondisi yang mampu mempersempit kesenjangan perekonomian desa-kota. Perekonomian pedesaan perlu diperkuat agar pedesaan dapat berfungsi sebagai sentra produksi, sekaligus pasar yang baik. Dengan demikian, interaksi desa-kota bisa berlangsung dua arah secara seimbang, bukan hanya desa yang mendukung kota melainkan juga sebaliknya.

Strategi investasi dan pengaturan moneter seyogianya juga diarahkan ke pedesaan secara proporsional. Aktivitas produksi yang berlangsung di kota, dengan dukungan aktivitas produksi di desa dalam mekanisme ketergantungan, diharapkan mampu menampung bekas tenaga kerja pertanian. Bila faktor penarik dapat dibangun di desa dengan strategi investasi dan moneter yang relevan, masalah-masalah yang timbul karena pergeseran tenaga kerja di pedesaan sedikitnya dapat diatasi.

Simbiosis Pertanian dan Industri

Terbatasnya serapan tenaga kerja oleh industri padat modal yang berkembang, juga dapat dihubungkan dengan masalah-masalah yang timbul dalam pergeseran ketenagakerjaan. Dalam hal ini, sektor primer industri seharusnya dapat menampung lepasan tenaga kerja pertanian. Tetapi hal ini sulit dilaksanakan karena terjadinya semacam *bottle neck* dalam peralihan pekerja pertanian ke industri sebagai akibat adanya prinsip *marginal productivity of labour*.

Interaksi simbiosis antara pertanian dan industri dalam hal ketenagakerjaan dapat dikatakan belum berlangsung dengan baik. Industri yang berkembang bersifat *high technology* sedangkan pekerja pertanian belum mampu terlibat di dalamnya.

Dalam kaitan ini, pengembangan industri kecil dalam pengolahan hasil pertanian perlu makin diintensifkan. Bidang inilah yang dapat menampung kelebihan tenaga pertanian di satu sisi, dan pada sisi lainnya pekerja pertanian mampu memasukinya. Bila segmen kerja ini berkembang, suatu interaksi simbiosis pertanian-industri dapat terwujud, sekaligus memberi sumbangan dalam pemecahan masalah yang berhubungan dengan pergeseran tenaga kerja.

Mekanisme demikian juga berfungsi menciptakan kultur kerja peralihan dalam transformasi sosial ekonomi dari masyarakat agraris ke masyarakat industrial. Dengan berkembangnya kultur agroindustri di pedesaan berarti ada tahapan transisi yang menghubungkan dominasi aktivitas agromomis dengan aktivitas industrial. Oleh karenanya, peralihan *out flow* tenaga kerja pertanian ke industri lebih memungkinkan sesuai skenario transformasi jangka panjang pembangunan nasional.

Refleksi dan Implikasi

Masalah ketenagakerjaan dalam pembangunan tidak hanya berkaitan dengan persoalan ketidaksesuaian antara suplai tenaga kerja dengan permintaan pasar kerja, yang berakibat pada pengangguran. Masalah ini juga berhubungan dengan dimensi-dimensi dinamis struktur internal sektor-sektor yang terlibat dan interaksi antara sektor-sektor tersebut. Dengan demikian, pendekatan holistik atas dualisme "pertanian-industri" dan "pedesaan-perkotaan" dalam pembangunan merupakan salah satu kerangka analisis yang relevan untuk memahami kompleksitas persoalan yang ada.

Pergeseran ketenagakerjaan dari pertanian ke nonpertanian di kawasan pedesaan serta masalah yang timbul sebagai eksensya merupakan konsekuensi logis dari kondisi negara sedang berkembang. Hal ini merupakan bagian dari transformasi sosial-ekonomi yang berlangsung sejalan dengan skenario pembangunan.

Ada dua faktor yang dapat diidentifikasi sebagai penyebab pergeseran ketenagakerjaan di pedesaan. Faktor internal pertanian yang sifatnya mendorong (*push factors*) meliputi: rasio petani dan lahan, tingkat pendapatan petani, nilai tukar

produk pertanian, unsur revolusi hijau dan kondisi teknis sektor pertanian. Faktor eksternal nonpertanian yang sifatnya menarik dari luar (*pull factors*) meliputi tingkat upah sektor nonpertanian dan daya tarik perkotaan.

Meskipun pergeseran ketenagakerjaan telah berlangsung belum dapat dikatakan bahwa kondisi ketenagakerjaan yang ada telah menjadi lebih baik. Golongan yang beralih umumnya adalah petani gurem dan buruh tani, sedang bidang baru yang mereka masuki kebanyakan sektor informal nonpertanian. Dengan demikian, tidak ada perubahan produktivitas dan pendapatan yang berarti dari pergeseran tersebut. Mereka hanya berpindah dari kemiskinan sektor informal pertanian ke kemiskinan sektor informal nonpertanian.

Suatu strategi interaksi desa-kota dengan penekanan pada perbaikan ekonomi pedesaan secara proporsional, perlu diintensifkan guna mengantisipasi persoalan yang merupakan eksekusi transformasi ketenagakerjaan. Strategi ini merupakan investasi yang dapat menjadikan desa berfungsi sebagai sentra produksi sekaligus sebagai pasar yang potensial.

Industrialisasi sebaiknya diarahkan pada pengembangan agroindustri yang dapat menyerap bekas tenaga kerja pertanian. Dengan demikian, luapan tenaga kerja pertanian dapat ditampung dalam sektor yang lebih primer dan produktif, sekaligus menciptakan "kultur kerja antara" dalam transformasi sosial ekonomi dari pertanian ke industri.

KEPUSTAKAAN

- Esmara, Hendra. *Perencanaan Pembangunan Pelita IV*. Gramedia: Jakarta, 1986.
- Hidayat. "Peranan dan Profil serta prospek Perdagangan Eceran (Formal dan Informal) dalam Pembangunan". *Prisma* Juli, 1987.
- Lerner, Daniel. *Memudarnya Masyarakat Tradisionil* Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 1958.
- Nataatmaja, Hidayat. *Asas Tunggal dalam Dunia Ilmu: Gelombang ke Tiga Syarat Mutlak Tinggal Landas pada Pelita VI*. Bogor: Lembaga Humanika, 1989.
- Prabowo, Dibyo. "Revolusi Hijau Bukan Untuk Menciptakan Kerja". *Prisma*. Januari, 1988.
- Pranaji, Tri. "Informasi dan Pembinaan Sektor Informal". *Analisis CSIS*. Nopember-Desember, 1989.
- Raharjo, Dawam. *Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja*. UI-Press: Jakarta, 1984.
- Rusli, Said. *Pengantar Ilmu Kependudukan*. LP3ES: Jakarta, 1988.
- "Beberapa Pemikiran Tentang Studi Gerak Penduduk di Indonesia" dalam *Kumpulan Bacaan Ilmu Kependudukan Lanjutan*. Bogor: Bagian Sosiologi dan Kependudukan Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian IPB.
- Sigit, Hananto.. "Transformasi Ketenagakerjaan di Indonesia". *Prisma*. Mei, 1989
- Sumodinigrat, Gunawan dan Mudrajat Kuncoro. "Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri: Mencari Pola Simbiosis". *Prisma* Pebruari, 1990.

Para Penulis

- **Djawamaku, Anton H.,**
Sarjana Hukum Universitas Indonesia (1987). Mulai bekerja di CSIS pada tahun 1972, pada bagian Informasi dan Data. Sejak tahun 1980 menjadi staf Departemen Politik CSIS.
- **Metareum, Ismail Hasan H.,**
Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1964). Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1970-1981); Dekan Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta (1981-1989). Anggota DPR-RI (1971-sampai sekarang), dan berturut-turut sebagai: Ketua Komisi I (1972-1973); Ketua Komisi VIII (1977-1978); Ketua Komisi I (1983-1985). Ketua Umum Pengurus Besar HMI (1957-1960); Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (1984-1989). Sejak 1989 sampai sekarang Ketua Umum DPP Partai Persatuan Pembangunan.
- **Salman, Darmawan,**
Sarjana Pertanian, Sosial Ekonomi Pertanian Universitas Hasanudin (1986); Staf pengajar pada Universitas yang sama (1989). Mulai tahun 1990 mengikuti Program S₂ pada Jurusan Sosiologi Pedesaan Fakultas Pasca Sarjana IPB.
- **Sutrisno, Slamet,**
Sarjana Filsafat, lulus cum laude, Universitas Gadjah Mada (1980). Aktif meneliti dan menulis pada bidang sosial, budaya dan filsafat, dan menjadi dosen sejak tahun 1981.
- **Soemitro,**
Mengikuti pendidikan pada Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat I (1951-1952) dan Sekolah Lanjutan Perwira II (Reguler Officer's Advance Course, FT. Benning, USA, 1958); kemudian mengikuti pula program Sekolah Staf dan Komando ABRI (Fuerungs Akademi der Bundeswehr, Hamburg, Jerman Barat, 1963) selama dua tahun. Sejak tahun 1945 memegang pelbagai posisi penting. Beberapa di antaranya ialah sebagai Pangdam IX Mulawarman dan Asisten II/Operasi Menteri Panglima Angkatan Darat (1965); kemudian Pangdam VIII Brawijaya (1966); Wakil Panglima Kopkamtib (1969-1970). Dan Panglima Kopkamtib/WAPANGAB (1971). Tahun 1981 sampai sekarang menjadi Penasihat Menteri Negara Ristek.

- **Soerjadi,**
Sarjana, Fakultas Sospol Universitas Gadjah Mada (1964). Aktivis Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), tokoh muda PNI; Anggota DPR-GR (1966-1971); Anggota/Ketua Komisi X DPR-RI (1971-1982); Wakil Ketua DPR/MPR (1987-sekarang); Anggota DPA (1983-1987). Ketua Umum DPP Partai Demokrasi Indonesia (1986-1993).
- **Wahono,**
Seskoad Angkatan I, Bandung (1962), Sarjana Muda Fakultas Sospol, Universitas Jayabaya di Jakarta (1976). Karier militer terus meningkat sejak tahun 1945; antara lain: Pangdam VIII/Brawijaya (1970-1972); Pangkostrad (1972-1973); Pangkostranas (1973-1974); Deputi Kasad (1974-1977). Dubes RI di Burma dan Nepal (1977-1981); Dirjen Bea Cukai (1981-1983); Gubernur Jawa Timur (1983-1988); dan sekarang ini Ketua Umum DPP Golkar, Letnan Jenderal Purnawirawan.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 356532-5

... termasuk terjemah dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534, 356535.